

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE
CONSEIL D'ÉTAT
SOUS LA RESTAURATION

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 23 Janvier 1909, à 1 heure 1/2

PAR

CH. LÉONARDI

Président : M. LARNAUDE, professeur.

*Suffragants : { MM. CHAVEGRIN, professeur
LESEUR, professeur*

PARIS (5°)

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

—
1909

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE
CONSEIL D'ÉTAT
SOUS LA RESTAURATION

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 23 Janvier 1909, à 1 heure 1/2

PAR

CH. LÉONARDI



Président : M. LARNAUDE, professeur.

*Suffragants : { MM. CHAVEGRIN, professeur
LESEUR, professeur*

PARIS (5°)
V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1909



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LE CONSEIL D'ÉTAT

SOUS LA RESTAURATION

DE LA NÉCESSITÉ POUR LE GOUVERNEMENT DE LA
RESTAURATION DE MODIFIER L'ORGANISATION DU CONSEIL
D'ÉTAT ÉTABLIE PAR L'EMPIRE

Les multiples attributions que le Conseil d'Etat avait exercées, tant sous l'ancienne monarchie que dans le gouvernement impérial, se conciliaient parfaitement avec un régime despotique. Conseil d'un roi absolu, il pouvait être chargé des fonctions les plus élevées et les plus diverses par une simple délégation de l'autorité royale, mais législateur, juge ou administrateur, il n'était jamais que le représentant du souverain « seul responsable devant Dieu ». Sous l'Empire même son rôle put demeurer prépondérant et conforme pourtant aux principes établis par les différents actes constitutionnels.

Mais introduisant en France, pour la première fois, le véritable régime parlementaire, le gouvernement de la Restauration ne pouvait maintenir au Conseil d'Etat les attributions considérables que le despotisme de Napoléon lui avait octroyées.

Deux profondes modifications s'imposaient néces-

Leonardi.

sairement dans une réorganisation de cette institution.

Tandis que les ministres de l'Empereur avaient pu être soumis à l'étroite surveillance d'un Conseil d'Etat placé en dehors de leur autorité, les ministres de Louis XVIII ne pouvaient supporter une telle sujétion. Responsables devant les Chambres de tous les actes d'administration accomplis dans le royaume, ils ne devaient pas voir leur influence contrebalancée par l'existence d'un corps indépendant.

En outre, les Chambres qui, concurremment avec le roi, exerçaient le pouvoir législatif, ne pouvaient raisonnablement, sous le régime issu de la charte, jouer le rôle amoindri du Tribunat et du Corps législatif de l'Empire. En conséquence, les attributions législatives qui avaient été le plus importantes du Conseil d'Etat de Napoléon, ne pouvaient plus désormais appartenir au nouveau Conseil.

D'essence absolutiste, ce dernier devait supporter d'importantes retouches avant d'être adapté au régime parlementaire. Aussi, pendant toute la durée de la Restauration des réformes successives imposées par l'opinion publique eurent-elles pour but de transformer cette institution conformément aux principes du gouvernement constitutionnel.

CHAPITRE I

ORGANISATION DU CONSEIL D'ÉTAT CONTENUE DANS L'ORDONNANCE DU 29 JUIN 1814

L'un des premiers actes de la Restauration fut la réorganisation du Conseil d'Etat rendue nécessaire par le changement de Constitution. Le désir de rappeler de l'ancien régime tout ce qui pouvait l'être ne fut pas du reste étranger à la hâte apportée par le gouvernement de Louis XVIII dans l'accomplissement de cette opération. Le préambule même de l'ordonnance du 29 juin 1814 contient en effet expressément :

« Notre intention étant de compléter incessamment l'organisation de notre Conseil, nous nous sommes fait représenter les règlements faits par les rois nos prédécesseurs et nous avons reconnu qu'il serait difficile d'arriver à un meilleur système ». Le Conseil d'Etat impérial n'est même pas mentionné ; mais force fut pourtant aux rédacteurs de l'ordonnance de reconnaître nécessaire l'introduction de modifica-

tions importantes à leur plan de restauration intégrale, puisque le préambule de la même ordonnance convient que, malgré ses avantages, le système de l'ancien régime demande à être simplifié et qu'« on ne peut se dispenser de le mettre en harmonie avec les changements survenus dans la forme du gouvernement et dans les habitudes de nos peuples ».

L'ordonnance du 29 juin 1814 aurait donc pu être la synthèse de tout ce que l'on croyait encore possible de conserver des traditions de l'ancien régime relativement au Conseil d'Etat et des attributions qui lui avaient été accordées sous l'Empire et qu'il paraissait dangereux ou impolitique de lui enlever.

En réalité, la part faite aux souvenirs de l'ancienne monarchie l'emporta de beaucoup sur celle qui y était réservée aux traditions impériales. Les éléments seuls dont le Conseil fut composé sont caractéristiques de l'esprit qui présida à sa formation :

« Notre Conseil, dit l'article 1^{er}, sera composé :

« Des princes de notre famille ;

« Du Chancelier de France ;

« Des ministres secrétaires d'Etat ;

« Des ministres d'Etat ;

« Des conseillers d'Etat ;

« Des maîtres des requêtes. »

Les mêmes personnages entraient dans la composition des Conseils du roi, avant 1789, ce dont on peut se rendre compte en consultant les almanachs

royaux du règne de Louis XVI. C'est ainsi que les princes du sang avaient toujours pu être appelés dans les Conseils, mais sauf au Dauphin qui devait apprendre « son métier de roi », les souverains accordèrent rarement cette faveur aux membres de leur famille.

Le chancelier, au contraire, dont le rôle avait toujours été si considérable sous la monarchie absolue, devait nécessairement faire partie d'un Conseil où l'appelaient les traditions de l'ancien régime et la nature de ses fonctions. Aussi fut-il le seul membre de droit des nouveaux conseils du roi.

Si les ministres d'Etat n'étaient pas membres de droit, ils pouvaient cependant constituer un élément important du Conseil d'Etat et ils étaient aussi de création purement monarchique.

Le retour aux traditions de l'ancien régime était aussi manifeste par la division du Conseil rendue en :

- 1° Conseil d'en haut ou des ministres;
- 2° Conseil d'Etat ou des parties.

Le Conseil d'en haut comprenait les princes de la famille royale et le chancelier de France. Le roi pouvait y appeler aussi des ministres secrétaires d'Etat, des ministres d'Etat, et des conseillers d'Etat, mais chacun d'eux ne pouvait y paraître que spécialement convoqué « pour chaque séance » (article 6).

Rien ne montre plus que cette disposition, combien

peu les rédacteurs de cette ordonnance avaient tenu compte des vrais principes parlementaires.

Sans doute, sous la monarchie de droit divin, les ministres secrétaires d'Etat ne faisaient-ils pas tous partie du Conseil d'en haut, et Necker, par exemple, contrôleur général des finances, n'y fut jamais appelé. Mais les nouvelles bases fondamentales posées par la Charte avaient créé aux ministres à département une situation toute nouvelle et bien supérieure à celle des « premiers commis » de Louis XIV ou de Louis XVI. La responsabilité gouvernementale qui avait toujours appartenu entièrement au roi leur était désormais attribuée et ils auraient dû, par suite, prendre part aux délibérations d'un Conseil où se traitaient les affaires les plus importantes de l'Etat.

Les attributions du Conseil d'en haut étaient en effet considérables. Elles se trouvaient contenues dans l'article 7 de l'ordonnance ainsi conçue :

« Le Conseil d'en haut ou des ministres délibérera en notre présence *sur les matières de haute administration*, sur la législation administrative, sur tout ce qui tient à la police générale, à la sûreté du trône et du royaume et au maintien de l'autorité royale.

« Nous pouvons y évoquer les affaires du contentieux de l'administration qui se lieraient à des vues d'intérêt général. Les projets de loi, et généralement toutes les affaires qui devront être soumises à notre

approbation et qui ne l'auront pas reçue dans le Conseil d'Etat, nous seront présentés dans ce Conseil, ou soumis directement, suivant que nous le jugerons convenable. »

Bien qu'il fût appelé aussi Conseil des ministres, ceux-ci n'y devaient occuper pourtant qu'une situation effacée. Seuls responsables devant les Chambres, ils n'étaient qu'au même titre que les ministres d'Etat et les conseillers d'Etat susceptibles d'être appelés momentanément à en faire partie « pour chaque séance » et sans que leurs nouvelles fonctions aient aucun caractère permanent.

Les souvenirs de l'ancien régime se trouvaient donc avoir inspiré exclusivement le chancelier Dambray pour l'institution du Conseil d'en haut.

On consulta au contraire les traditions impériales pour la réorganisation du Conseil d'Etat ou conseil des parties.

La division du Conseil en service ordinaire et service extraordinaire était maintenue et sa composition restait à peu près celle de l'Empire, puisque continuaient à en faire partie (article 8) :

- 1° Les ministres secrétaires d'Etat ;
- 2° Des conseillers d'Etat ;
- 3° Des maîtres des requêtes.

Les directeurs généraux des grandes administrations pouvaient aussi, sur la demande de chaque ministre, « assister avec voix délibérative aux divers

Conseils et comités attachés au département duquel » ils dépendaient (article 13). Mais tandis que, dans le Conseil d'Etat de Napoléon, si les directeurs généraux conseillers d'Etat en service extraordinaire cessaient de faire partie de l'administration, ils cessaient en même temps d'appartenir au Conseil d'Etat, il n'en devait plus être ainsi sous le régime de l'ordonnance du chancelier Dambray. L'article 13 contient, en effet, *in fine* : « s'ils venaient à quitter les directions générales dont ils sont chargés, ils deviendraient de droit conseillers d'Etat ordinaires, prendraient leur rang au Conseil du jour de leur nomination comme conseillers d'Etat et jouiraient des honneurs et traitements attachés à ce titre ».

Des modifications plus profondes encore devaient distinguer le personnel du nouveau Conseil d'Etat de celui de l'Empire. Les conseillers d'Etat à vie et les auditeurs se trouvaient supprimés. Les premiers par leur stabilité avaient assuré au Conseil un caractère conforme à leurs attributions contentieuses ; quant aux seconds, ils avaient constitué une pépinière de bons fonctionnaires et l'on sait que les territoires conquis par l'Empereur avaient trouvé en eux d'excellents administrateurs.

Les uns et les autres disparurent parce que les traditions de l'ancien régime étaient encore très vivaces et que les anciens Conseils du Roi n'avaient jamais compris ni conseillers à vie ni auditeurs : le

chancelier de Louis XVIII ne voulait emprunter « au précédent gouvernement » que ce qui lui paraissait strictement nécessaire.

Le même respect des coutumes monarchiques fit juger indispensable la création de conseillers d'Etat « d'église et d'épée », et le comte Gaétan de la Rochefoucauld (1) devait à ce propos s'expliquer plus tard sur « les idées gothiques des ministres de cette époque ».

Concernant les conseillers d'Etat et les maîtres des requêtes, on constatait aussi certaines anomalies qui devaient disparaître par la suite. Tandis qu'avec les conseillers d'Etat en service ordinaire, il y avait aussi des conseillers d'Etat en service extraordinaire et des conseillers d'Etat honoraires, les maîtres des requêtes ne comprenaient pas de membres en service extraordinaire mais comptaient, en revanche, avec leurs membres honoraires, des maîtres des requêtes surnuméraires.

Le nombre des conseillers d'Etat et des maîtres des requêtes en service ordinaire était seul limité : les premiers ne pouvaient pas être plus de vingt-cinq et les seconds ne devaient pas excéder cinquante (articles 2 et 3).

Les autres membres du Conseil d'Etat pouvaient être en nombre illimité ; mais leur situation, loin de

(1) Le Conseil d'Etat, 1829.

présenter la même importance que celle des membres en service ordinaire, était même purement honorifique.

Seuls les conseillers d'Etat ordinaires avaient toujours voix délibérative dans les Conseils ou comités auxquels ils étaient attachés. Les maîtres des requêtes du même service ne jouissaient de ce droit que lorsqu'ils étaient chargés des rapports.

Cependant nous avons déjà vu que les directeurs généraux, conseillers d'Etat en service extraordinaire, pouvaient (art. 13) « sur la demande de chaque ministre, assister avec voix délibérative aux divers Conseils et comités attachés aux départements » dont ils dépendaient, et avaient alors le droit d'y faire des rapports et d'y présenter des projets de règlement. La situation de ces fonctionnaires était ainsi considérable, puisqu'il suffisait de la volonté d'un ministre pour leur accorder la même influence qu'aux conseillers d'Etat en service ordinaire, sans qu'ils pussent jamais pourtant faire partie du comité du contentieux. Il y avait donc deux classes de conseillers en service extraordinaire et l'une était privilégiée par rapport à l'autre.

Ces attributions différentes pour des fonctionnaires du même ordre n'existaient pas pour les maîtres des requêtes en service ordinaire. Tous, selon l'article 4, pouvaient être chargés de l'instruction et des rapports, « à moins que, poussés par des considérations

particulières, le chancelier ou le secrétaire d'Etat de la partie » ne jugeât à propos d'en charger des conseillers d'Etat ».

Cette dernière éventualité ne devait guère se présenter que pour l'instruction et les affaires d'une importance exceptionnelle.

I. — *Le personnel.*

L'esprit de contre-révolution qui avait présidé à la rédaction de l'ordonnance, apparut aussi dans le choix des nouveaux membres du Conseil (ordonnance du 5 juillet 1814) : de nombreuses places y furent réservées aux anciens serviteurs de la monarchie.

La plus grande partie des conseillers d'Etat en service ordinaire fut cependant prise parmi les fonctionnaires de l'Empire, Henrion de Pansey, président de la Cour de cassation, Faure, de la Malle, Begouin, Corvetto qui obtenait en même temps des lettres de naturalisation, François, Pelet de la Lozère, de Gerando, Cuvier, avaient fait partie du Conseil de Napoléon. On appela aussi Jourdan (des Bouches-du-Rhône, ex-préfet à Luxembourg, Chabrol, ex-intendant général en Illyrie. Le gouvernement provisoire ne fut pas oublié puisque Dupont de Nemours, secrétaire dudit gouvernement, et Anglès, qui avait été son

commissaire à la police générale, furent nommés conseillers d'Etat. Mais dans le service ordinaire on appela surtout d'anciens fonctionnaires de la royauté : de Colonia, ancien maître des requêtes de l'hôtel, Doutremont, ancien conseiller au Parlement de Paris, de Malcors, ancien conseiller du Parlement de Toulouse, de Balainvilliers, ancien intendant du Languedoc, La Bourdonnaye de Blossac, ex-intendant de Soissons, Fumeron de Verrières, ancien maître des requêtes de l'hôtel, etc.

Le nombre des conseillers d'Etat en service extraordinaire fut moins élevé : il ne comprit tout d'abord que quinze membres parmi lesquels neuf étaient des directeurs généraux de ministère. C'étaient : Pasquier, directeur général des ponts et chaussées, Duchâtel, directeur général des douanes, Bergon, directeur général des forêts, Royer-Collard, directeur général de la librairie, Becquey, du commerce, Benoist, de l'intérieur, etc. Le premier président de la Cour de Paris, Seguier, et le préfet de la Seine, Chabrol, en faisaient aussi partie avec d'anciens conseillers d'Etat de l'Empire, comme d'Hauterive et Portalis et un commissaire du gouvernement provisoire, Laforest.

Beaucoup plus nombreux furent les conseillers d'Etat honoraires qui comprenaient des membres de droit — « ceux qui restent de nos conseillers d'Etat du dernier Conseil existant en 1789 » et les conseillers

d'Etat à vie (article 14) du Conseil impérial — mais aussi vingt-quatre membres choisis surtout parmi les anciens fonctionnaires de la royauté : Joly de Fleury, ancien conseiller d'Etat, de Grosbois, ancien premier président au Parlement de Besançon ; Dompierre, d'Hornoy, ex-président au Parlement de Paris, Otto, ancien ambassadeur ; Fouillon de Doué, ancien-intendant de Moulins ; Rochefort, ancien intendant de Champagne, Cose, Granvelle de Crève-Cœur, anciens maîtres des requêtes de l'hôtel ; de Chauvelin, Caffarelli, général Mathieu-Dumas, anciens conseillers d'Etat du gouvernement impérial, etc.

La majorité des conseillers d'Etat honoraires avait donc été choisie parmi les anciens serviteurs de la monarchie : mais leur fonction était purement honorifique.

Singulièrement actif, au contraire, devait être le rôle des maîtres des requêtes en service ordinaire. Aussi furent-ils choisis surtout parmi les membres du Conseil d'Etat impérial : Maillard, Amédée Joubert, Portal, Pelet fils, Laboullerie, Fréville avaient été maîtres des requêtes « au dernier Conseil d'Etat » ; Zangiacomi, Malleville et vingt-deux autres membres avaient été auditeurs au même Conseil. On comptait aussi d'anciens maîtres des requêtes de l'hôtel comme Cromot de Forgy, des fonctionnaires comme Gilbert des Voisins, président à la Cour de Paris, Favard de l'Anglade, conseiller à la Cour de cassation, etc.

Les maîtres des requêtes surnuméraires en revanche furent presque tous tirés de l'auditorat du Conseil d'Etat « du dernier gouvernement » : soit vingt-trois membres sur trente. Seuls avaient été pris en dehors : Dambray, fils du chancelier de France, d'Ormesson, fils du contrôleur général de Forges, le Riche de Cheveigné, Bochet de Verigny et trois autres surnuméraires.

Une plus large part fut faite, il est vrai, sur la liste des maîtres des requêtes honoraires à certains fonctionnaires de la monarchie absolue. Comme les maîtres des requêtes du Conseil d'Etat impérial, les anciens maîtres des requêtes de l'hôtel reçurent en effet l'honorariat de droit, s'ils n'avaient pas été rappelés en service ordinaire ou nommés conseillers d'Etat honoraires.

On nomma aussi maîtres des requêtes honoraires d'anciens fonctionnaires, ainsi, le baron de Breteuil, ex-auditeur, avait été préfet d'Hambourg, Delporte était un ancien préfet de l'Ariège, etc.

Conformément à la tradition impériale le nouveau Conseil d'Etat devait avoir aussi un secrétaire général « pour tenir registre des délibérations, garder les papiers et minutes, suivre la correspondance et en délivrer tous extraits, copies ou expéditions » (article 8 *in fine*).

Pour le comité du contentieux l'article 9 prévoyait un secrétaire greffier chargé de tenir registre des

délibérations, de garder les papiers et minutes et de recevoir directement des diverses administrations ou des parties les affaires de la compétence du comité. Un emploi analogue devait être tenu auprès de chacun des autres comités par un commis greffier.

II. — *Traitements.*

L'article 18 fixait le traitement du secrétaire général du Conseil d'Etat à 15.000 francs, celui du secrétaire greffier du comité du contentieux à 10.000 francs et 5.000 francs devaient être accordés à chacun des commis-greffiers des autres comités.

Pour les autres membres du Conseil en faveur desquels le titre III de l'ordonnance prévoyait un traitement, on usa d'un autre système emprunté à l'ancien régime : les conseillers d'Etat et les maîtres des requêtes en service ordinaire, eurent un traitement fixe et une allocation qui ne devait leur être attribuée que lorsqu'ils faisaient partie d'un comité.

L'article 16 limita provisoirement le traitement fixe des conseillers à 12.000 francs. Si l'on songe aux émoluments élevés accordés par l'Empereur à ses conseillers d'Etat, on ne peut s'empêcher de trouver parcimonieux le gouvernement de la Restauration. Cette attitude lui était, il est vrai, commandée par la situation financière alors fort précaire.

Au reste, à ce traitement fixe s'en ajoutait un autre de 4.000 francs pour ceux d'entre eux qui étaient attachés à un comité et pour les conseillers honoraires au concours desquels on faisait appel (1). C'était là un retour à une coutume de l'ancien régime d'après laquelle les conseillers d'Etat recevaient un traitement trimestriel plus ou moins élevé selon qu'ils avaient ou non eu un service actif (2).

Le même système du double traitement fut employé à l'égard des maîtres des requêtes en service ordinaire par l'article 17 ainsi conçu : « Le traitement fixe des maîtres des requêtes ordinaires sera de 4.000 francs et en outre de 2.000 francs pour chaque conseil ou comité où ils exerceront leurs fonctions ».

Cette dernière disposition indique clairement qu'un seul maître des requêtes pouvait être attaché à plusieurs conseils ou comités et recevait alors autant de fois le second traitement qu'il y avait de comités ou conseils dont il faisait partie. Les maîtres des requêtes honoraires ou surnuméraires attachés aux comités (article 17) ne recevaient (3) que le traitement

(1) Le roi, sur la désignation du chancelier, ne pouvait attacher plus de six conseillers honoraires aux divers comités (article 14).

(2) Les conseillers d'Etat à vie nommés par l'empire devaient recevoir une pension égale au tiers du traitement des conseillers d'Etat en service ordinaire, soit 4.000 francs (article 15, parag. 2).

(3) Ils ne pouvaient être au nombre de plus de douze (art. 14).

de 2.000 francs, conformément au mode de rétribution établi pour les conseillers d'Etat honoraires appelés dans les comités ou conseils.

Comme sous l'Empire, aucun traitement n'était prévu pour « les avocats aux conseils du roi » que l'article 21 de l'ordonnance chargeait « de l'instruction et de la défense dans les affaires portées en ces conseils qui en seront susceptibles ». « Leur nombre même, ajoutait l'ordonnance, sera ultérieurement déterminé. »

III. — *Attributions et divisions.*

Le chancelier Dambray en installant, le 3 août 1814, le nouveau Conseil d'Etat, prononça un discours fort étudié où il précisa ses attributions :

« Le roi, dit-il, veut que votre expérience et vos lumières ajoutent à la force comme à la sécurité de ses ministres, en les garantissant des surprises qu'on pourrait faire à leur religion, en les éclairant sur les erreurs involontaires qui pourront leur échapper ; en préparant les lois et les règlements dont l'exécution leur est confiée. *Le but de votre institution n'est pas de former un conseil qui prononce, mais un conseil qui dirige ; vous n'êtes pas appelé à administrer, mais à éclairer l'administration ; les assemblées générales du Conseil seront par là même*

rares et c'est dans les comités particuliers qu'on éprouvera surtout votre salutaire influence. »

Le Conseil d'en haut avait pourtant une situation importante et comparable même à celle du Conseil d'Etat de Napoléon, puisque l'article 7 lui réservait « de délibérer » sur les matières de haute administration et « sur tout ce qui tient à la sûreté du trône et du royaume et au maintien de l'autorité royale ». Le droit était en outre reconnu au roi « d'y évoquer les affaires du contentieux de l'administration qui se lieraient à des vues d'intérêt général ». Cette dernière disposition pouvait surtout en faire un corps prépondérant et capable tôt ou tard d'annihiler le Conseil des parties.

Celui-ci devait en effet jouer un rôle utile, certes, mais combien effacé ! En matière législative, ses attributions devaient se borner à examiner les projets de lois et les règlements (1) que le gouvernement voudrait bien lui soumettre tout en conservant l'entière liberté d'accepter ou non ses avis.

Sa fonction la plus importante devait consister à « arrêter » — après rapport d'un conseiller d'Etat ou d'un maître des requêtes — « les projets de règlements et de jugements qui auront été convenus au comité contentieux et autres comités » (article 8, § 2). Mais soumettre la décision des affaires à cette double

(1) Préparés dans le comité.

épreuve n'était-ce pas s'exposer à les faire traîner en longueur ? N'était-il pas à craindre, au reste, que les comités réunis n'adoptassent sans étude le projet de règlement ou de jugement proposé par le comité que le ministre avait chargé de préparer l'affaire ? Aucune disposition n'indiquait en outre ni quand ni comment le Conseil d'Etat serait réuni.

Des attributions traditionnelles en matière ecclésiastique lui étaient aussi maintenues ; c'est ainsi que l'article 8 ajoute :

« Il vérifiera (1) et enregistrera les bulles et actes du Saint-Siège ainsi que les actes des autres communions et cultes. Il connaîtra des appels comme d'abus. »

Lorsqu'il se réunissait en l'absence du roi, le Conseil d'Etat devait être présidé par le chancelier de France et en cas d'empêchement de ce dernier par un ministre désigné par le roi. Avec le chancelier, il ne devait comprendre que des ministres secrétaires d'Etat, des conseillers d'Etat et des maîtres des requêtes ordinaires.

Tout en conservant son unité pour l'examen des projets de loi et de règlements, la vérification et l'enregistrement des écrits du Saint-Siège et « des autres communions et cultes », et pour les déclarations

(1) Pour constater s'ils sont conformes à la déclaration du clergé de 1682.

comme d'abus, il était divisé en comités pour la préparation des affaires administratives et la décision des affaires contentieuses.

Il y avait cinq comités :

1° le comité contentieux ;

2° le comité de législation ;

3° le comité des finances ;

4° le comité de l'intérieur ;

5° le comité du commerce.

Le plus important devait être celui du contentieux, dont l'ordonnance traitait du reste en premier lieu. Le § 1^{er} de l'article 9 semblait même lui réserver les attributions les plus larges :

« Le comité contentieux connaîtra de tout le contentieux de l'administration de tous les départements, des mises en jugement des administrateurs et préposés, des conflits. » Mais ce n'était là qu'un trompe l'œil, puisque le paragraphe suivant ajoutait :

« Ses avis seront rédigés en forme d'arrêt ou de jugement qui ne seront définitivement arrêtés qu'après avoir été rapportés et délibérés dans notre Conseil d'Etat, ou après avoir reçu notre sanction directe ».

Son vote se bornait donc à instruire les affaires contentieuses et à exprimer son avis sous la forme d'un arrêt. Pour être « définitivement arrêté », l'avis du comité du contentieux devait être soumis à d'au-

tres formalités variant suivant l'importance des affaires : la sanction royale pour les affaires ordinaires ; une nouvelle délibération en outre, avec rapport, devant le Conseil d'Etat tout entier pour les affaires d'une importance plus considérable. La difficulté devait être de distinguer les affaires à soumettre à une nouvelle délibération : le choix en paraissait devoir rester bien arbitraire.

Au lieu de parvenir au secrétaire général du Conseil d'Etat, les affaires contentieuses devaient être adressées au secrétaire-greffier du comité du contentieux (article 9, § 3) chargé de tenir registre des délibérations et de garder « les papiers et minutes ».

Présidé par le chancelier et en son absence par un conseiller d'Etat nommé vice-président, le comité du contentieux avait un nombre relativement considérable de membres, puisque l'ordonnance lui attribuait six conseillers d'Etat et douze maîtres des requêtes.

Afin d'obtenir une plus prompte expédition des affaires, il pouvait être divisé en deux bureaux.

La même facilité existait pour le comité de législation dont l'effectif était du reste égal à celui du comité du contentieux (six conseillers d'Etat et douze maîtres des requêtes).

Le président en était aussi le chancelier, mais en l'absence de ce dernier, un ministre d'Etat, au lieu d'un conseiller, était chargé de diriger les travaux

de ce comité auquel demeurerait attaché un commis-greffier.

Ses attributions consistaient à préparer avant qu'ils soient examinés par le Conseil d'Etat réuni, « tous les projets de loi et de règlement sur toutes matières civiles, criminelles et ecclésiastiques » (article 10). On peut remarquer dans cette énumération la tendance curieuse au rétablissement d'un droit ecclésiastique.

Le trait distinctif du comité de législation était dans ce fait que tous ses projets, sans exceptions, devaient être examinés à nouveau par le Conseil d'Etat.

Une telle obligation était nécessaire pour les projets de jugements émanant des comités des finances, de l'intérieur et du commerce sur les affaires d'intérêt local ou individuel de leurs départements respectifs (article 14, § 2). Mais un travail particulier du ministre de la partie pouvait tenir lieu de ce second examen pour les affaires arrêtées par les trois comités.

La composition de ces derniers n'était pas la même ; tandis que celle des comités de l'intérieur et des finances était de cinq conseillers et de dix maîtres des requêtes (article 12), le comité du commerce ne devait avoir que quatre conseillers d'Etat et six maîtres de requêtes. Il est vrai que le § 2 de l'article 12 prévoyait l'adjonction à ce comité « de marchands,

négociants, manufacturiers des principales villes de commerce ». C'était même là une innovation très heureuse mais qui n'avait pas toute l'ampleur qu'on aurait pu lui accorder. Tout d'abord ces hommes d'affaires n'avaient que voix consultative, ce qui était manifestement insuffisant pour que leur influence pût se faire sentir dans les décisions ; mais surtout leur mode de nomination était défectueux : au lieu d'être élus par les membres de leur profession, ils étaient appelés au Conseil d'Etat par le ministre.

Toutes les affaires administratives ressortissaient de l'un de ces comités. L'ordonnance du 29 juin prévoyait pourtant que « dans les affaires qui exigeraient la réunion de plusieurs comités, elle pourra être ordonnée par le chancelier sur la demande des ministres ». En rendant possible cette fusion de plusieurs comités, le gouvernement voulait peut-être se réserver le moyen d'annihiler un comité récalcitrant, mais ce procédé devait surtout être utile pour l'étude d'affaires importantes dépendant de plusieurs ministères.

CHAPITRE II

RÉORGANISATION DU CONSEIL D'ÉTAT PAR L'ORDONNANCE DU 23 AOUT 1815

Le Conseil d'Etat tel que l'avait organisé l'ordonnance du 29 juin 1814 ne devait pas rendre les services que le gouvernement de Louis XVIII en avait espéré. Cet échec eut pour principale cause les trop larges emprunts faits à l'institution de l'ancien régime par les rédacteurs de l'ordonnance qui avait réglementé le nouveau Conseil. « Il ne faut pas se dissimuler, en effet, comme le dit Gaétan de la Rochefoucauld (1), qu'en 1814 les émigrés qui rentrèrent en France avec le roi et la plupart de ceux qui arrivèrent au pouvoir avec lui, luttèrent vivement pour le rétablissement de l'ancien régime dans toutes les parties qu'ils osèrent rappeler. »

De la lutte entre les éléments de l'ancienne monarchie et ceux de la révolution et de l'empire, fut faite l'ordonnance du 29 juin 1814.

(1) Du Conseil d'Etat; 1829.

La part réservée aux institutions et aux hommes de la vieille monarchie semble, il est vrai, avoir été prépondérante.

A l'exemple de ce qui avait existé avant 1789, l'ordonnance institua des conseillers d'église et d'épée et accorda au chancelier de France le plus d'attributions qu'il fut possible de lui donner. Il présentait dans le Conseil d'en haut tous les projets de loi ou de règlement proposés et pouvait y évoquer toutes les affaires qu'il aurait eu intérêt à y soumettre. Il présidait en même temps le Conseil d'Etat où tous les projets étaient conçus et rédigés et où l'on en appelait de toutes les décisions des ministres qui paraissaient ainsi ravalés au rang de chef des bureaux du chancelier.

Le choix d'une partie des membres du nouveau Conseil parmi les anciens serviteurs de la monarchie ne pouvait pas surtout avoir d'heureux résultats par suite de leur âge, de leurs préjugés, de leur ignorance du droit créé par la Révolution et l'Empire ; malgré leur sincère dévouement, ils ne pouvaient rendre au nouveau régime des services appréciables.

Quant aux assemblées générales du Conseil d'Etat qui avaient été si brillantes sous l'Empire elle se trouvaient soumises à des formalités si compliquées qu'elles devenaient à peu près impossibles désormais. L'ordonnance ne prévoyait même pas de réunions générales fixes des comités et laissait aux ministres le soin de les provoquer du chancelier qui, en instal-

lant le nouveau Conseil, ne s'en était pas montré partisan. Son avis à ce sujet devait être partagé par ses amis du Conseil, anciens magistrats usés par l'âge et par une longue oisiveté, mais profondément hostiles aux lois nouvelles et à leur esprit.

Aussi les constatations faites par Gaëtan de la Rochefoucauld (1) ne peuvent-elles pas nous étonner :

« On se souvient, dit-il, des querelles perpétuelles des ministres entre eux ; des séances quotidiennes des Conseils sans aucun résultat ; des décisions obtenues des ministres avec impossibilité d'en obtenir l'exécution dans les bureaux des ministres. »

I. — *Inspiration libérale de l'ordonnance du
23 août 1815.*

Après une expérience aussi désastreuse, l'un des premiers actes du gouvernement de Louis XVIII, au retour de Gand, fut de réorganiser le Conseil d'Etat sur de nouvelles bases, Sans se laisser influencer par les souvenirs de l'ancien régime, le garde des sceaux Pasquier transforma profondément, par l'ordonnance du 23 août 1815, un état de choses aussi détestable et tout d'abord rapporta l'ordonnance du 29 juin 1814.

Tandis qu'en effet le chancelier Dambray qui avait rédigé l'ordonnance abrogée était un homme de

(1) Le Conseil d'Etat, 1829.

l'ancien régime, le ministre de la justice Pasquier avait fait partie du Conseil d'Etat de Napoléon et comprenait parfaitement tout ce que le service public avait à perdre aux altérations si graves qu'on avait fait subir à cette institution. Il remédia sans retard au danger et la mit en conformité avec les vrais principes du gouvernement parlementaire.

Dépourvu de tous les souvenirs archaïques qui avaient tant choqué dans l'œuvre du chancelier Dambray, le préambule de l'ordonnance du 23 indique avec une grande précision les motifs de la réforme : « la nécessité de mettre l'organisation et les attributions de notre Conseil en harmonie avec les formes de notre gouvernement et avec le caractère d'unité que nous avons jugé à propos de donner à notre ministère.

« Considérant, ajoute-t-elle, que notre ordonnance du 29 juin de l'an de grâce 1814 ne saurait, à cet égard, remplir le but que nous nous proposons, et qu'il est indispensable d'opérer sans délai les changements nécessaires à cet effet, tant afin de pourvoir à la prompte expédition des affaires contentieuses que notre Conseil d'Etat est appelé à examiner que pour donner à notre ministère les secours dont il peut avoir besoin pour la préparation des ordonnances et travaux législatifs qui doivent nous être soumis. »

Si le préambule de l'ordonnance du 29 juin 1814 aurait pu être daté d'avant 1789, on distingue tout

d'abord dans la nouvelle ordonnance sur l'organisation du Conseil d'Etat que ses rédacteurs ont voulu la dégager des souvenirs de l'ancien régime.

Le Conseil d'en haut était supprimé et le chancelier n'avait plus aucune place dans le nouveau Conseil, tandis que les ministres voyaient la leur singulièrement amplifiée.

Au lieu de demeurer un Conseil du roi, le Conseil d'Etat devenait le conseiller des ministres devenus solidaires.

La nouvelle institution se trouvait conforme au régime parlementaire si récent en France et à son principe fondamental sur la responsabilité des ministres.

Après avoir été indépendant, durant la première restauration, le Conseil d'Etat devenait absolument subordonné au ministère. C'est ce qui résultait au reste de l'article 5 spécifiant que :

« Au 1^{er} janvier de chaque année, notre garde des sceaux soumettra à notre approbation le tableau de ceux de nos conseillers d'Etat et de nos maîtres des requêtes qui devront être mis en service ordinaire. »

II. — *Amovibilité du Personnel*

En rendant ces membres du Conseil d'Etat essentiellement amovibles, le gouvernement voulait s'as-

surer que ses conseillers seraient toujours en communion d'idées avec lui : le tableau publié tous les ans au mois de janvier et qui ne devait comprendre que ses partisans pouvait donc sembler une solution heureuse pour cette question. Une telle mesure pouvait même paraître sage puisqu'elle obligeait un ministre nouveau à attendre jusqu'au mois de janvier avant d'introduire dans le personnel ou dans le Conseil des modifications hâtivement faites, et inconsidérées. Et si les conseillers d'Etat et les maîtres des requêtes n'avaient dû être, *en fait*, que les conseillers du ministère, comme l'indiquait l'ordonnance, nul n'aurait pu s'élever contre une semblable mesure : le gouvernement ayant le droit absolu de choisir ses conseillers. Mais déjà certains ne voulaient voir dans cette institution que la juridiction contentieuse suprême et ne pouvaient cependant y reconnaître un tribunal par suite de l'incroyable amovibilité de ses membres. Ils ne manquaient pas de rappeler la haute situation qu'avaient occupée les membres du Conseil d'Etat de l'Empire (on ne pouvait guère opposer que la révocation de Portalis fils, accomplie dans des circonstances particulièrement graves). L'empereur avait même cru devoir nommer des conseillers à vie, et, vraisemblablement, le Conseil d'Etat fut le corps politique le plus indépendant de l'Empire.

L'attitude du gouvernement de la Restauration qui, malgré l'abrogation ultérieure de cet article 5, de-

vait maintenir immuablement l'amovibilité des membres du Conseil d'Etat, cette attitude, disons-nous, était dictée par l'idée alors généralement admise que la justice administrative était un attribut de l'administration.

Le roi, disait-on, a délégué par la charte, à des tribunaux indépendants, le soin de rendre la justice entre particuliers, mais lorsque l'Etat est partie dans une affaire, c'est au gouvernement, en vertu du principe de la justice retenue, à juger le différend. Ses ministres n'ayant pas les loisirs suffisants pour se livrer à ces occupations contentieuses, c'est le Conseil d'Etat, sous leur propre responsabilité, qu'ils ont chargé de préparer les affaires administratives et de juger les affaires contentieuses. La responsabilité de ses membres n'est pourtant jamais engagée, tandis que celle des ministres l'est toujours.

Les inconvénients d'une pareille conception ne devaient pas tarder à se révéler. Les membres du Conseil d'Etat, dont les fonctions juridictionnelles déjà prépondérantes, auraient réclamé une grande stabilité, se trouvaient sous la menace constante de ne plus voir leur nom figurer sur une liste si fréquemment renouvelable. Aussi la liberté des discussions qui avait jeté sur le Conseil d'Etat de l'Empire un incomparable éclat, devait-elle toujours manquer à celui de la Restauration. Des deux attributions essentielles du Conseil d'Etat — surtout en effet conseiller

et juge administratif — les rédacteurs de l'ordonnance du 23 août 1815 n'avaient eu en vue que la première laquelle avait absorbé la seconde.

III. — *Les membres du conseil d'état.*

D'autres dispositions de cette ordonnance marquaient, il est vrai, un réel progrès et furent plus favorablement accueillies.

Le nouveau Conseil d'Etat devait comprendre des membres actifs et des membres honoraires (article 3). Les premiers devaient être distribués en service ordinaire et en service extraordinaire (article 4) qui, l'un et l'autre, comprenaient des conseillers d'Etat et des maîtres des requêtes.

En supprimant les maîtres des requêtes surnuméraires et en les remplaçant par les maîtres des requêtes extraordinaires, la nouvelle ordonnance assurait d'une manière heureuse, pour les deux principales espèces de membres du Conseil d'Etat, la division qui, sous l'Empire, leur avait été donnée.

Mais si les membres du service extraordinaire faisaient théoriquement partie du service actif, ils ne devaient pourtant jouer aucun rôle dans le nouveau Conseil qui ne leur attribuait aucun emploi. Comme les membres honoraires du Conseil, ils ne devaient pas faire partie, avec les conseillers ordinaires, de la

liste renouvelable tous les ans prévue par l'article 5.

Le véritable conseil était formé par les membres du service ordinaire dont l'ordonnance changea l'effectif prévu par l'acte de 1814 : tandis que le nombre des conseillers d'Etat était accru et porté de vingt-quatre à trente membres, celui des maîtres des requêtes était ramené de cinquante à quarante (article 6).

Les membres ordinaires qui étaient, à la vérité, les seuls membres actifs, recevaient seuls aussi un traitement que les articles 20 et 21 fixaient pour les conseillers d'Etat à 16.000 francs et pour les maîtres des requêtes à 6.000 francs. (Ces traitements étaient fixes et il ne s'y ajoutait, comme sous l'empire de l'ordonnance rapportée, aucune indemnité supplémentaire.)

Leur choix fut judicieusement fait par l'ordonnance du 24 août 1815. La presque totalité des vieillards incapables dont le chancelier avait rempli le Conseil, fut reléguée dans le service extraordinaire, créé précisément pour leur ouvrir une porte de sortie honorable. Les trente conseillers d'Etat, au contraire, portés sur la liste qui parut en même temps que cette ordonnance, étaient presque tous des hommes d'une haute distinction, qui avaient déjà occupé ou qui devaient occuper par la suite une position considérable dans l'administration ou dans la politique : Becquey, Benoist, qui devaient si souvent, en qualité de commissaire du

roi, prendre la défense du Conseil d'Etat devant les Chambres ; Bourienne, un ex-conseiller d'Etat de l'Empire, Corvetto, de Saint-Crique ; Cuvier, maître des requêtes du Conseil d'Etat impérial et au précédent Conseil ; Degerando, de la Malle, Dupont, d'Hauterive, Siméon, Malcours, Molé, Mounier, Portal, Portalis, qui devait être garde des sceaux dans le ministère Martignac et premier président de la Cour de cassation pendant de longues années ; Royer-Collard, déjà célèbre, etc.

Même parmi les conseillers d'Etat en service extraordinaire, il y eut des personnalités remarquables : Dupont de Nemours, Jourdan, administrateur général des Cultes ; Henrion de Pansay, président de la Cour de cassation et jurisconsulte éminent ; Bergon, directeur général des eaux et forêts ; Seynier, premier président de la Cour royale de Paris ; plusieurs préfets : Chabrol de Volvic, préfet de la Seine, Chabrol de Croussol, préfet du Rhône ; de Vaublanc, préfet des Bouches-du-Rhône, qui devait être ministre de l'Intérieur dans le ministère de Richelieu, et surtout Decazes, préfet de police, à qui était réservé une haute fortune, et de Barante, alors secrétaire général du ministère de l'Intérieur.

Les conseillers d'Etat honoraires furent surtout choisis parmi ces anciens serviteurs de la monarchie dont le grand âge, la mauvaise volonté et l'ignorance avaient entravé l'expédition des affaires dans le pré-

cédent Conseil, tels que : Joly de Fleury, ancien procureur général au Parlement de Paris; de Groshois, ancien premier Président du Parlement de Besançon; Foulon de Doué, ancien intendant de Moulins; de Chaumont, ancien intendant de Strasbourg; d'Orvilliers, pair de France, ancien maître des requêtes de l'hôtel, etc.

Les maîtres des requêtes en service ordinaire furent pris au contraire généralement parmi les serviteurs de Napoléon et plusieurs d'entre eux avaient déjà même fait partie du Conseil de Napoléon. On distinguait surtout parmi eux : Pastoret, Sallier, Hély d'Oyssel, Lahaye de Cormenin, qui devait être l'un des premiers à proposer un projet de réforme dans l'organisation du Conseil d'Etat, Lerebours, avocat général à la Cour, Héron de Villefosse, Emmanuel Dambrey, pair de France, fils du chancelier de France, Vandœuvre, etc.

Dans le service extraordinaire des maîtres des requêtes se trouvait Guyot, alors secrétaire général du ministère de la justice.

IV. — *Les comités.*

Le tableau général du Conseil d'Etat devait donc comprendre à peu près autant de membres que celui publié à la suite de l'ordonnance du 29 juin 1814.

Mais la plupart de ces derniers n'avaient qu'un emploi purement honorifique : seuls les membres du service ordinaire, qui devaient exercer un rôle actif, faisaient partie des cinq comités du nouveau Conseil :

- 1° Le comité de législation ;
- 2° Le comité du contentieux ;
- 3° Le comité des finances ;
- 4° Le comité de l'intérieur et du commerce ;
- 5° Le comité de la marine et des colonies.

Le nombre des comités restait donc le même, mais les attributions des deux derniers changeaient : les anciens comités de l'intérieur et du commerce étaient réunis en un seul et un nouveau comité était créé, celui de la marine et des colonies.

La composition de ces comités varia de l'un à l'autre : le comité de législation, placé en première ligne par le garde des sceaux Pasquier, qui se souvenait du rôle considérable que ce comité avait joué sous l'Empire, devait comprendre six conseillers d'Etat et cinq maîtres des requêtes. L'ordonnance du 24 août 1815 y appela quelques-uns des conseillers les plus distingués du service ordinaire : Siméon, Molé, le futur ministre de Louis-Philippe, Royer-Collard, Portalis, Cuvier et Mounier. Le choix des maîtres des requêtes entrant dans sa composition y fut aussi très heureusement fait : y figuraient en effet avec Sallier, Pastoret, Hély d'Oyssel, etc.

Le comité du contentieux eut dans le nouveau Conseil, comme il l'avait eu dans le précédent, un effectif supérieur à celui de chacun des autres comités. Il devait comprendre sept conseillers et huit maîtres des requêtes. Parmi les premiers on compta : De la Motte, Benoist, qui devait être appelé à différentes reprises à défendre le Conseil d'Etat devant la Chambre des députés ; au nombre des seconds figuraient : Héron de Villefosse, Pichon, Lahaye de Cormenin, Roux, Leblanc de Castillon, etc.

Le comité des finances ne comprenait que cinq conseillers d'Etat et cinq maîtres des requêtes. Les conseillers étaient : Bérenger, Corvetto, de Saint-Crique, La Bouillerie, de Colonia ; et les maîtres des requêtes s'appelaient Maurice, Ramon, Fumeron, Lechat et Duhamel.

Sept conseillers d'Etat et six maîtres des requêtes devaient composer le comité de l'intérieur et du commerce. Parmi les premiers il y avait Bequey, Reinhard, Dudon, Degérando, etc. ; au nombre des seconds on distinguait : Emmanuel Dambray, Paulze d'Ivoy, Charles d'Arlincourt, etc.

Le moins considérable des comités était celui de la marine et des colonies qui ne comprenait que quatre conseillers d'Etat (Durand, Malcors, Begouin, Portal), et trois maîtres des requêtes (Esmangard de Freynes, Choppin d'Arnonville et Prévost.)

V. — *Caractère distinctif du nouveau Conseil d'Etat.*

Le chancelier de France qui avait joué un rôle si considérable dans le Conseil d'Etat organisé par l'ordonnance du 29 juin 1814, était supplanté par le garde des sceaux, pour la présidence du comité de législation et du comité du contentieux (article 10). Ce dernier pouvait même se faire remplacer dans ces fonctions par des conseillers d'Etat qu'il déléguait à cet effet. Quant aux autres comités, ils « seront présidés, dit le second paragraphe de l'article 10, chacun par celui de nos ministres dans le département duquel il se trouve placé ».

La plupart des ministres se trouvaient donc appelés à jouer un rôle dans le Conseil d'Etat. L'article 11 augmentait encore singulièrement l'importance de ce rôle en décidant que sauf le comité du contentieux, les autres devaient, « d'après les ordres et sous la présidence de nos ministres secrétaires d'Etat », préparer les projets de lois, ordonnances, règlements, et tous autres relatifs aux matières comprises dans les attributions des départements ministériels auxquels ils étaient attachés.

La préparation des projets de lois, ordonnances ou règlements paraissait ainsi constituer l'attribution essentielle de ces quatre comités. Mais en fait ils ne furent consultés que dans de très rares occasions

sur les projets de loi préparés par le gouvernement. C'est à peine si quelques conseillers furent appelés dans des commissions composées d'éléments divers, pour élaborer des projets de loi importants.

Le véritable rôle de ces comités devait consister dans la préparation des affaires administratives. C'est ce qu'exprimait l'article 12 en ces termes :

« Chacun des dits comités connaîtra en outre des affaires administratives que le ministre dont il dépend jugera à propos de lui confier et notamment de celles qui, par leur nature, présenteraient une opposition de droits, d'intérêts ou de prétentions diverses, telles que les concessions de mines, les établissements de moulins, usines, les dessèchements, les canaux, partages de biens communaux, etc. »

L'utilité du Conseil d'Etat demeurait donc bien déterminée : aider les ministres lorsque ceux-ci feraient appel à ses conseils. Mais ils pouvaient ne jamais les consulter si tel était leur bon plaisir. La toute puissance d'un ministère parlementaire se révélait ainsi pour la première fois en France.

VI. — *Attributions.*

Une situation plus importante que celle accordée aux autres comités était pourtant réservée à celui du contentieux. Tandis que l'ordonnance abrogée était

muette sur l'organisation intérieure de ce comité, celle du 23 août 1815 s'en occupe spécialement dans les articles 13, 14, 15 et 16.

L'article 13 fixe les attributions du comité de la manière suivante :

« Le comité du contentieux devra connaître de tout le contentieux de l'administration des divers départements ministériels, d'après les attributions assignées à la commission du contentieux par les décrets du 11 juin et du 22 juillet 1806. »

La simple mention de ces décrets, dans une ordonnance de Louis XVIII, datée de la vingtième année de son règne, montre, encore une fois, combien les esprits s'étaient assagi depuis l'année précédente.

Fait remarquable et qui ne se produisait pas pour les autres comités, le comité du contentieux avait des attributions dont l'exercice ne dépendait pas du bon vouloir du ministre — et nous n'entendons pas seulement parler « des attributions précédemment accordées au Conseil des prises » et que le dernier paragraphe de l'article 13 lui accordait : à l'exclusion de tout autre comité ou Conseil il demeurerait chargé de préparer les affaires contentieuses.

Comme dans le précédent Conseil, il est vrai « ses avis rédigés en formes d'ordonnances » ne pouvaient être délibérés et arrêtés qu'en Conseil d'Etat.

Ce dernier, au reste, devait se réunir plus régulièrement que sous l'empire de la précédente ordon-

nance; l'acte du 23 août 1815 prévoit une réunion bi-mensuelle et « plus souvent, si le besoin des affaires l'exige », tandis que celui du 29 juin 1814 ne contenait rien de semblable.

Dans ces réunions du Conseil d'Etat, les ministres devaient prendre séance avec voix délibérative. Leur influence pouvait donc s'exercer en toute liberté sur les membres du Conseil d'Etat, qui, par leur extrême amovibilité, se trouvaient sous leur entière dépendance. Aussi l'opinion publique ne devait-elle pas tarder à s'élever contre un tel état de choses qui faisait le ministre juge et partie.

Tandis que dans les comités, le rapport devait toujours être confié à un maître des requêtes, en assemblée du Conseil d'Etat, il pouvait être fait soit par un maître des requêtes soit aussi par un conseiller, au choix du garde des sceaux qui pouvait même, selon l'importance des affaires, ordonner l'impression et la distribution du rapport aux membres du Conseil d'Etat.

Le rôle du garde des sceaux était donc considérable puisqu'il devait en outre présenter à la signature du roi (article 16) les projets d'ordonnances délibérés par le Conseil d'Etat, à la suite du comité du contentieux.

Sa situation était pourtant moins importante que celle du président du Conseil que l'article 17 de l'ordonnance chargeait d'ordonner la réunion complète

du Conseil d'Etat (1) ou celle de deux ou plusieurs comités lorsque l'un des ministres secrétaires d'Etat en aurait fait la demande. Il devait même présider le Conseil d'Etat en l'absence du roi (article 18) et ce n'était qu'en cas d'empêchement du président du Conseil que le garde des sceaux ministre de la justice était chargé de cette fonction. Mais lorsque deux ou plusieurs comités étaient réunis, le garde des sceaux devait les présider et en son absence c'était le ministre secrétaire d'Etat qui avait provoqué la réunion (article 19) qui devait avoir ce rôle.

En fait, jamais le président du Conseil ne dirigea les travaux du Conseil d'Etat. Sous la présidence habituelle du sous-secrétaire d'Etat de la justice : Ravez dont le talent était particulièrement approprié à de telles fonctions, le Conseil d'Etat rendit à cette époque de très utiles services.

VII. — *Adaptation de l'institution au régime constitutionnel.*

De tels résultats n'avaient été obtenus que par suite de la transformation qui avait mis cette institution en accord avec le nouveau régime. Conséquence né-

(1) Dans les réunions du Conseil d'Etat, le secrétaire du comité du contentieux devait tenir la plume avec le titre et en qualité de secrétaire du Conseil d'Etat (article 18, § 2).

cessaire d'un gouvernement constitutionnel, l'autorité ministérielle y apparaîtrait toute puissante. Un gouvernement de cabinet, responsable devant les chambres des actes de l'administration, ne pouvait tolérer qu'un Conseil d'Etat, ayant des fonctions très importantes, fût dirigé par le chancelier, personnage indépendant du ministère dont il ne faisait pas partie.

L'ordonnance tout entière avait donc pour but d'affirmer la supériorité du Conseil des ministres sur le Conseil d'Etat qui perdait ainsi son indépendance. et ne constituait plus que le Conseil irresponsable des ministres. (Ces derniers ne pouvaient pourtant se priver de ses avis, tout au moins dans les affaires contentieuses). L'article 5 de l'ordonnance, en établissant un tableau renouvelable annuellement pour ses membres en service ordinaire, expliquait clairement le sens impliqué dans l'acte du 23 août 1815 : introduction en France du régime parlementaire par l'affirmation catégorique de la supériorité du ministère sur toutes les institutions administratives du royaume.

VIII. — *Ordonnance du 19 avril 1817,
les Conseils de cabinet.*

Cette pensée directrice se révélait aussi dans l'article supprimant le Conseil d'en haut ou des ministres que l'ordonnance de 1814 avait emprunté à l'an-

cien régime mais qui était un non sens dans un gouvernement constitutionnel.

Sur ce point cependant l'ordonnance du 19 avril 1817, rendue sur le rapport du garde des sceaux Pasquier, compléta et modifia celle qui, en 1815, durant son premier ministère, avait organisé le Conseil d'Etat. Elle sembla même tenter un retour en arrière en établissant des Conseils de cabinet dont la composition et les attributions n'étaient pas sans analogie avec le Conseil d'en haut supprimé en 1815.

A l'exemple de ce dernier, en effet, « les Conseils de cabinet étaient appelés à discuter, sur toutes les questions de gouvernement, les matières de haute administration ou de législation » qui leur étaient renvoyées par le gouvernement. Mais la composition en était bien différente. Tandis que le Conseil d'en haut devait être présidé en l'absence du roi par le chancelier, les Conseils de cabinet ne pouvaient l'être, dans ce cas, que par le président du Conseil. Les ministres secrétaires d'Etat qui pouvaient ne pas être appelés au Conseil d'en haut, faisaient partie de droit des Conseils de cabinet avec des ministres d'Etat dont le nombre ne pouvait être supérieur à quatre, et deux conseillers d'Etat — ministres d'Etat et conseillers d'Etat devant être désignés par le roi pour chaque séance (article 1^{er}).

L'ordonnance du 19 avril 1817 créait en même temps (article 5) un sixième comité rattaché au mi-

nistère de la guerre et annonçait que tout projet de loi ou d'ordonnance portant règlement d'administration publique, après avoir été préparé dans l'un des comités, serait mis en délibération dans l'Assemblée générale où tous les ministres seraient appelés et où les sous-secrétaires d'Etat et les conseillers d'Etat directeurs généraux auraient voix délibérative comme dans les comités respectifs auxquels ils pourraient être attachés.

L'article 8 décidait qu'en cas d'empêchement du président du Conseil ou du ministre de la justice, le Conseil d'Etat devait être présidé par le plus ancien des ministres secrétaires d'Etat et, à défaut de l'un d'eux, « par le sous-secrétaire d'Etat au département de la justice ».

Dans les comités la présidence était attribuée, à défaut des ministres, aux sous-secrétaires d'Etat et en leur absence le ministre pouvait « désigner un autre président pris parmi les membres du comité » (article 9).

Ces modifications, quoique d'une importance restreinte furent sévèrement appréciées par l'opinion libérale reprochant surtout au gouvernement d'introduire dans l'assemblée générale du Conseil d'Etat, avec voix délibérative, des conseillers d'Etat directeurs généraux qui, avec les sous-secrétaires d'Etat, et les ministres auraient pu former la majorité du Conseil. Mais cet inconvénient n'était pas très grave

puisque une telle adjonction ne devait avoir lieu que pour les ordonnances portant règlement d'administration publique.

Beaucoup plus justes furent les réclamations des libéraux à propos de l'ordonnance du 16 juillet 1820 par laquelle le gouvernement du duc de Richelieu — de Serres étant garde des sceaux — arrêta un nouveau tableau du Conseil d'Etat dans lequel ne figuraient plus comme conseillers en activité Royer-Collard, Camille Jourdan, de Barante et Guizot (1); plusieurs maîtres des requêtes engagés dans les rangs de l'opposition en étaient également retranchés. Par une ordonnance spéciale et sur les protestations véhémentes de l'opinion publique on laissait seulement à Royer-Collard et à Camille Jourdan le titre insignifiant de conseiller d'Etat honoraire.

Benoist, un des chefs de la droite à la Chambre des députés, reprit au Conseil la place qui lui avait été enlevée après le 5 septembre (date de la dissolution de la « Chambre introuvable »), de Chabrol, ancien préfet de Lyon, ancien sous-secrétaire d'Etat de l'intérieur, y fut aussi appelé.

C'était là une application du système parlementaire poussée jusqu'à l'extrême mais entrant cependant dans l'essence du régime : un ministère s'attri-

(1) Ce dernier avait été nommé conseiller d'Etat après la dissolution de la Chambre introuvable, au moment où il venait d'atteindre trente ans.

buait le droit et le devoir de remplacer les fonctionnaires qui n'étaient pas en communion d'idées politiques avec lui. Personne au reste ne s'y trompa. Guizot, dans un ouvrage (1) qu'il publia à l'occasion de sa révocation, disait en effet :

« Ce n'est pas comme douteux dans leur affection ou incertains dans leur conduite qu'ils ont pu être éloignés...

« Mais ces hommes, et ceux-là précisément, se sont opposés à la Chambre aux desseins du ministère ; ils ont combattu ses projets de loi... Il est clair qu'une seule cause a déterminé l'épuration du Conseil d'Etat et cette cause c'est l'alliance du ministère avec la contre-révolution. Entrés dans cette voie, les ministres ont été amenés à penser que certains hommes leur étaient et leur seraient toujours un embarras, un obstacle ».

Bien que l'œuvre aussi d'un gouvernement conservateur, l'ordonnance du 26 août 1824 devait au contraire s'efforcer d'accorder satisfaction à l'opinion libérale dans une certaine mesure.

(1) *Du gouvernement de la France depuis la Restauration et du ministère actuel* (1820) (tome I^{er}, pages 124-125).

CHAPITRE III

MODIFICATIONS INTRODUITES PAR L'ORDONNANCE DU 26 AOÛT 1824

Ce qui frappe surtout dans l'ordonnance du 26 août 1824, c'est que bien qu'étant de beaucoup la plus longue des ordonnances parues sur le même sujet depuis le commencement de la Restauration (1) elle est pourtant la première qui ne traite pas des attributions du Conseil d'Etat. L'explication en est sans doute dans le fait que l'ordonnance du 23 août 1815 abrogeait (article 2) celle du 29 juin 1814 et qu'il était par suite nécessaire de procéder à son entier remplacement. L'ordonnance de 1824 n'a été, au contraire, qu'une modification de celle de 1815 et on ne jugea pas à propos de revenir sur le chapitre des attributions.

L'organisation intérieure du Conseil d'Etat fut en revanche l'objet de modifications profondes. L'or-

(1) Celles de 1814 et de 1815 n'avaient que 21 articles tandis qu'elle en renferme 42.

donnance qui, contrairement aux précédentes, n'a pas de préambule est divisée en huit chapitres (1) et entre dans les détails de composition et d'organisation les plus minutieux.

I

OEuvre du ministère Villèle, l'ordonnance avait pour but de satisfaire deux tendances absolument contradictoires, dont l'une eut réclamé un retour timide vers le passé et dont l'autre, la plus forte, était conforme aux aspirations libérales.

La première pourtant parut d'abord l'emporter, puisque les princes du sang que l'ordonnance de 1815 avait oubliés, se trouvaient compris dans le personnel du Conseil d'Etat comme sous l'empire de

(1) Le premier donne la composition générale du Conseil d'Etat et la division intérieure des services.

Le deuxième s'occupe des conseillers d'Etat en service ordinaire.

Les troisième et quatrième des maîtres des requêtes ordinaires et des auditeurs.

Le cinquième des conseillers d'Etat et maîtres des requêtes en service extraordinaire.

Le sixième des conseillers d'Etat et maîtres des requêtes honoraires.

Le septième de la distribution dans les comités des membres du Conseil d'Etat en service ordinaire.

Le huitième de la forme des délibérations du Conseil d'Etat et de ses comités.

l'ordonnance du 29 juin 1814. On n'eût pas compris, il est vrai, de la part d'un ministère conservateur, une marque de défiance à l'égard des membres de la famille royale et il convient de remarquer, en outre, qu'ils n'avaient l'entrée au Conseil d'Etat que lorsqu'il le présidait et qu'il avait jugé à propos de les y appeler. Le roi Charles X, à l'exemple de son prédécesseur, n'ayant jamais présidé le Conseil, les princes du sang n'eurent donc jamais l'occasion d'y être appelés.

Avec les ministres secrétaires d'Etat dont la situation avait été prépondérante depuis 1815, et devait le rester, on appela au Conseil les ministres d'Etat que l'ordonnance du 23 août 1815 en avait écarté. M. de Peyronnet, le moins libéral des ministres de la Restauration, voulut accorder cette satisfaction à son parti. Mais eu égard à l'impopularité croissante de l'institution des ministres d'Etat, dont l'opposition demandait la suppression à chaque discussion du budget, leur situation se trouvait bien amoindrie : ne devaient prendre séance que sur la convocation du Roi. Peut-être voulait-on ainsi écarter le reproche d'inutilité qui leur était adressé tout en laissant aux ministres, qui auraient pu redouter leur influence, la faculté de les tenir éloignés du Conseil.

La part faite aux traditions impériales, bien qu'assez imprévue, fut pourtant plus large encore.

Aux conseillers d'Etat et aux maîtres des requêtes en service ordinaire, on ajouta comme dans le Conseil de Napoléon les auditeurs au Conseil d'Etat. Leur création réclamée par certains membres de la majorité fut rendue peut-être nécessaire par l'accroissement prévu des affaires administratives par suite de l'attribution au Conseil d'Etat de la liquidation des indemnités dues aux émigrés.

Divisés en deux classes, les auditeurs devaient être tous affectés au service ordinaire qui comprenait aussi des conseillers d'Etat et des maîtres des requêtes (article 3) comme le service extraordinaire. La division était très nette entre les membres du service ordinaire et ceux du service extraordinaire : les premiers devaient tous être employés aux travaux intérieurs et habituels du Conseil d'Etat (article 2), tandis que les seconds exerçaient « hors du Conseil des fonctions publiques » (article 4).

II. — *Recrutement du personnel.*

Le nombre des conseillers d'Etat fut maintenu à trente (article 7) et l'article 8 ajoutait : « Nul ne sera nommé conseiller d'Etat s'il n'est âgé de trente ans accomplis. » Il est à remarquer, il est vrai, que si aucune ordonnance antérieure n'avait fixé, un âge minimum pour être membre du Conseil d'Etat, depuis le

commencement de la Restauration pour tant aucun conseiller n'avait été nommé qui eût moins de trente ans.

La mesure qui devait obliger le gouvernement à choisir les conseillers d'Etat dans certaines catégories de fonctionnaires, fut généralement désapprouvée :

« Nul, disait l'article 9, ne sera nommé conseiller d'Etat s'il n'est ou n'a été revêtu de l'un des titres suivants : pair de France, membre de la Chambre des députés des départements, ambassadeur ou ministre plénipotentiaire près des cours étrangères ; grand maître de l'université royale, archevêque ou évêque ; membre de la Cour de cassation ; premier président ou procureur général de la Cour des Comptes ; premier président ou procureur général de nos cours royales ; officier général ou intendant de nos armées de terre et de mer ; directeur général, maître des requêtes ; préfet ».

L'opposition libérale s'éleva avec véhémence à la tribune et dans la presse, contre ces dispositions. Elle soutint que de telles mesures étaient en contradiction avec la Charte qui concédait à chaque citoyen le libre accès à tous les emplois civils et militaires. Etait-il nécessaire au surplus, ajoutait-on, de peupler un tribunal administratif de fonctionnaires dont certains, les archevêques et évêques et les officiers généraux, par exemple, ne devaient avoir sur la plupart des connaissances administratives que des notions très sommaires ? Un

journal libéral (1) regretta aussi que les avocats ne fussent pas admis sur la liste de ceux qui pouvaient être nommés conseillers d'Etat. Les partisans du gouvernement répliquèrent que le Conseil d'Etat était moins un tribunal qu'un Conseil et que, par suite, on y devait surtout appeler des hommes rompus aux affaires et dont ces fonctions couronneraient la carrière administrative. Il était plus difficile de répondre au reproche par lequel l'opposition affirmait que l'un des deux emplois des fonctionnaires appelés au Conseil d'Etat, devait être fatalement négligé.

Ce même mode de nomination était pourtant étendu par l'article 12 au recrutement des maîtres des requêtes en service ordinaire dont l'effectif, conformément à ce qui avait eu lieu pour les conseillers d'Etat, était maintenu à quarante par l'article 10. Le minimum d'âge fut fixé à vingt-sept ans (il est le même de nos jours encore). L'article 12 était conçu en ces termes : « Nul ne sera nommé maître des requêtes, s'il n'a exercé les fonctions énoncées dans l'article 9, ou s'il n'a été, pendant cinq ans au moins, président, conseiller ou avocat général en nos cours royales, conseiller au conseil royal de l'instruction publique, secrétaire général de l'un de nos ministères; président ou procureur du roi des tribunaux civils composés de trois chambres ; colonels de toutes armes ou

(1) *Le Constitutionnel*, 30 août 1824.

sous-intendants militaires de première classe ; capitaine de vaisseau ou commissaire général de la marine ; administrateur de l'une des régies financières ; inspecteur général des ponts-et-chaussées et des mines ; inspecteur général des constructions navales, inspecteur général des finances ; consul général ; premier secrétaire d'ambassade ; maire de l'une de nos bonnes villes ; auditeur au Conseil d'Etat ».

Tous ces fonctionnaires devaient avoir au moins cinq ans de grade pour être nommés maîtres des requêtes. Il n'était fait d'exception à cette dernière règle en faveur des auditeurs qui devaient être même, au moment de leur nomination, auditeurs de première classe (article 13).

Au nombre de trente, comme les conseillers d'Etat en service ordinaire, les auditeurs étaient en effet divisés en deux classes dont l'une devait comprendre douze membres et l'autre dix-huit (article 16).

On exigea l'âge de vingt ans accomplis pour être nommé auditeur de deuxième classe ; il fallait en outre être licencié en droit et justifier d'un revenu net de 6.000 francs (article 17).

Aucun traitement n'étant attaché à cette fonction (article 22), et cela explique cette dernière mesure qui n'avait certainement rien de démocratique et paraissait même contraire aux principes posés par la Charte.

Les auditeurs de première classe devaient être âgés

de vingt-quatre ans et avoir été auditeurs de deuxième classe pendant deux ans au moins.

Leur situation, il est vrai, n'était pas aussi effacée que celle des auditeurs de seconde classe. Tandis que ces derniers ne pouvaient assister (article 19) qu'aux séances des comités auxquels ils étaient attachés, les auditeurs de première classe avaient en outre le droit de prendre part aux séances du Conseil d'Etat lorsqu'il délibérait sur les affaires du petit ordre (article 21, § 2).

Les fonctions d'auditeur n'étaient que transitoires. L'article 23 disait en effet : « Le temps pendant lequel les auditeurs sont attachés au Conseil d'Etat, est un temps d'épreuves et de stage. Ce stage ne pourra dans aucun cas être prolongé au delà de six années.

« Il sera pourvu successivement au remplacement des auditeurs qui seront appelés à d'autres fonctions ou dont le stage sera terminé ».

Fait curieux qui ne s'était jamais produit et qui ne devait pas se reproduire dans l'histoire du Conseil d'Etat sous la Restauration, les trente auditeurs prévus par l'ordonnance du 26 août ne furent pas tous nommés à la fois et un mode de nomination assez étrange devait être usité à leur endroit : cinq d'entre eux seulement furent désignés par l'ordonnance qui (1) publia la liste des membres du nouveau Conseil d'Etat.

(1) En date aussi du 26 août 1824.

Pour le reste, « ce nombre sera complété, dit l'article 15, § 2, par cinq promotions égales qui auront lieu successivement d'année en année, à dater de la promulgation de la présente ordonnance ».

Il paraît difficile de justifier ce système qui ne pouvait avoir une cause budgétaire eu égard à la situation spéciale faite aux auditeurs pour lesquels aucun traitement n'avait été prévu.

III. — *Le service extraordinaire.*

Moins explicable encore est l'innovation contenue dans l'article 24 et divisant le service extraordinaire du Conseil d'Etat en deux classes : la première comprenant les conseillers d'Etat et maîtres des requêtes en service ordinaire à qui des fonctions publiques hors du Conseil auraient été conférées ; « la seconde classe, dit le § 3 de l'article 24, se compose de nos sujets exerçant les fonctions publiques énoncées aux articles 9 et 12 auxquels, en récompense de leurs bons services, il nous plairait d'accorder le titre de conseiller d'Etat ou de maître des requêtes ».

Les conseillers d'Etat et maîtres des requêtes en service ordinaire, appelés à ces fonctions publiques, passaient donc immédiatement dans le service extraordinaire ; ils auraient pu par le fait même exercer trois emplois :

1° Celui d'ambassadeur, par exemple, ou l'un de ceux qui étaient prévus par les articles 9 et 12 de l'ordonnance ;

2° Celui de membre du Conseil d'Etat ;

3° Le nouveau poste auquel ils auraient été appelés.

Ce triple cumul était inacceptable, un seul individu ne pouvant exercer convenablement trois fonctions importantes. On aurait pu supposer, au reste, que le membre du Conseil d'Etat en service ordinaire, appelé à de nouvelles fonctions publiques, recevait la récompense de sa complaisance.

Une disposition spéciale (article 25) disait :

« Pourront assister et concourir aux délibérations du conseil, ceux des conseillers d'Etat en service extraordinaire qui exerceraient des fonctions publiques dans la capitale de notre royaume auxquels il nous aura plu d'accorder ce droit. »

Contrairement à ce qui avait eu lieu jusque-là dans le Conseil d'Etat de la Restauration, le titre de conseiller d'Etat ou de maître des requêtes en service extraordinaire devenait au reste essentiellement accessoire, puisque les titulaires ne devaient avoir désormais le droit : « de porter ce titre que pendant la durée de leurs services publics ». Une semblable disposition se rencontre dans l'organisation actuelle du Conseil d'Etat.

Comme la plupart des membres en service extraordinaire, les membres honoraires du Conseil d'Etat

ne devaient jouer dans la nouvelle institution aucun rôle actif. Mais pour la première fois, à leur sujet, un mode de nomination régulier était établi et les nouvelles désignations de membres honoraires devaient devenir plus rares par suite des conditions qu'il fallait désormais remplir. L'article 27 contenait en effet :

« Nos conseillers d'Etat et maîtres des requêtes en service ordinaire qui se retireraient pour causes d'infirmité ou qui auraient exercé leurs fonctions à notre satisfaction, les premiers pendant dix ans et les seconds pendant quinze années, pourront obtenir le titre de conseiller d'Etat et de maîtres des requêtes honoraires ».

Le même titre, article 28, pouvait être accordé aux conseillers d'Etat et maîtres des requêtes en service extraordinaire, s'ils avaient siégé au Conseil pendant le nombre d'années ci-dessus fixé, ou s'ils avaient exercé « pendant le même intervalle de temps l'une des fonctions énoncées aux article 9 et 12 ».

IV. — *Réduction du nombre des comités.*

La nouvelle ordonnance rendait surtout plus stable la situation des membres du Conseil d'Etat ; le tableau annuel était supprimé indirectement par l'article 6 ainsi conçu :

« Nos conseillers d'Etat, maîtres des requêtes et auditeurs, ne pourront être révoqués qu'en vertu d'une ordonnance individuelle et spéciale, rendue par nous, sur la proposition de notre garde des sceaux ».

Ce qu'on avait surtout reproché jusque-là à l'organisation du Conseil d'Etat, c'était en effet la désinvolture avec laquelle tous les ans, dans l'ordonnance de janvier, les ministres pouvaient rayer de la liste des membres du Conseil d'Etat, ceux dont l'esprit d'indépendance leur portait ombrage. Le public ayant une tendance de plus en plus accentuée à ne voir dans le Conseil d'Etat qu'un tribunal administratif qui aurait dû être, pensait-il, indépendant, le procédé paraissait choquant qui consistait à révoquer des juges, conseillers du gouvernement aussi sans doute, mais dont les premières fonctions étaient surtout importantes.

Le gouvernement qui ne pouvait accorder l'inamovibilité des membres du Conseil d'Etat faisait pourtant un grand pas dans la voie libérale, en s'astreignant à ne procéder à leur révocation que « par une ordonnance individuelle et spéciale. »

Ceux qui devaient profiter de cette mesure libérale, c'étaient les membres du Conseil d'état en service ordinaire pour lesquels l'article 29 prévoyait une nouvelle distribution dans les comités dont le nombre était ramené à cinq ;

1° le comité du contentieux ;

2° le comité de la guerre ;

3° le comité de la marine ;

4° le comité de l'intérieur ;

4° le comité des finances.

Le comité de législation était supprimé ; celui de la marine et des colonies était transformé en comité de la marine, tandis que l'ancien comité de l'intérieur et du commerce devenait simplement le comité de l'intérieur.

Conformément à la tradition suivie à cet égard, la composition de ces différents comités était loin d'être la même.

Comme dans les précédentes ordonnances, le personnel le plus nombreux avait été attribué au comité du contentieux : il devait comprendre douze conseillers d'Etat, douze maîtres des requêtes, cinq auditeurs de première classe et sept de seconde classe.

Sous l'empire de l'ordonnance du 22 août 1815, il ne comprenait que sept conseillers d'Etat et huit maîtres des requêtes. Son importance avait donc considérablement augmenté, aussi pour la rapide expédition des affaires dut-il être divisé en deux sections.

De création assez récente, puisqu'il avait été formé en 1817 (1), le comité de la guerre ne devait com-

(1) Un an avant le vote de la loi Gouvion Saint-Cyr qui devait assurer le recrutement d'une armée sérieuse.

prendre que quatre conseillers d'Etat, quatre maîtres des requêtes, un auditeur de première classe et deux de seconde. Ce même effectif était réservé au comité de la marine.

Un personnel plus considérable était attribué au comité de l'intérieur qui devait comprendre six conseillers d'Etat, huit maîtres des requêtes, quatre auditeurs de première classe et cinq de seconde.

Le comité des finances avait le même nombre de conseillers d'Etat et d'auditeurs que les comités de la guerre et de la marine, mais on lui avait accordé six maîtres des requêtes au lieu de quatre.

Le garde des sceaux devait (article 31) arrêter la répartition des conseillers d'Etat, maîtres des requêtes dans chaque comité, selon le besoin du service et d'après la proportion établie par l'article 30.

La seconde partie de cet article était surtout écrite pour l'attribution des auditeurs aux divers comités, puisque, contrairement à ce qui avait lieu pour les autres membres du Conseil d'Etat, le sixième seulement des auditeurs prévus devait être nommé dans l'ordonnance arrêtant le tableau général du Conseil d'Etat.

V. — *Dispositions libérales.*

Lorsque les divers comités se réunissaient en assemblée générale, la présidence du Conseil d'Etat en

l'absence du roi appartenait au président du Conseil des ministres, et à défaut de celui-ci « au garde des sceaux, ministre secrétaire d'Etat au département de la justice » (article 32). En cas d'empêchement de ce dernier elle revenait aux ministres secrétaires d'Etat dans l'ordre de leurs ministères (art 32 *in fine*).

La nouvelle ordonnance était donc plus prévoyante que celle de 1815 qui n'avait désigné comme présidents éventuels du Conseil d'Etat que le président du Conseil et le garde des sceaux.

Mais la nouvelle disposition n'était pourtant pas sans inconvénients. Tout d'abord la plupart des ministres n'avaient que peu d'aptitudes pour diriger les travaux d'une assemblée aussi importante. L'opinion publique devait en outre sévèrement juger le fait d'appeler les membres du gouvernement à diriger des discussions qui auraient pu avoir pour résultat de réformer ou d'annuler certains de leurs actes administratifs.

Une innovation heureuse fut au contraire introduite par l'article 34 qui décida que le Conseil d'Etat ne pourrait délibérer que si les deux tiers de ses membres ayant voix délibérative seraient présents à la séance.

Suivant leur importance les affaires étaient confiées soit à des conseillers d'Etat, soit à des maîtres des requêtes, au choix du garde des sceaux (article 35). Mais les conseillers d'Etat seuls avaient voix délibérative ainsi que le maître des requêtes rapporteur (article 36).

Une distinction était pourtant faite par l'article 37, à l'égard des conseillers d'Etat, directeurs d'administration ou secrétaires généraux des divers ministères, qui ne devaient avoir que voix consultative « dans les affaires contentieuses dépendant de leur administration. »

Cette réforme était réclamée depuis longtemps par l'opinion libérale qui aurait voulu que ces fonctionnaires n'eussent jamais que voix consultative. Tout en n'accordant pas entière satisfaction au vœu général, la même prise n'en constituait pas moins un progrès dans la voie libérale.

Le fait, au contraire, d'accorder au président la voix prépondérante en cas de partage des suffrages, bien que traditionnel, constituait pour le gouvernement un avantage que l'opposition devait tenter de lui enlever (article 38).

Les formes établies pour l'assemblée générale du Conseil d'Etat étaient observées, dans leurs délibérations, par les divers comités que présidaient les ministres aux départements desquels ils étaient attachés. En cas d'empêchement de ces derniers, ils étaient présidés par un conseiller d'Etat, vice-président, chargé sous les ordres de chaque ministre de diriger en son absence les délibérations du comité, d'en convoquer les membres et de distribuer le travail (article 40).

Cette mesure aurait pu être avantageusement ap-

pliquée aux assemblées générales du Conseil d'Etat ; un pas était même fait dans cette voie par l'article 41 qui décidait que « lorsque deux ou plusieurs comités sont réunis, la présidence, en l'absence de nos ministres, appartiendra au président du comité qui a la préséance, selon l'ordre établi par l'article 29 », c'est-à-dire d'abord au président du comité du contentieux, puis, successivement, à ceux des comités de la guerre, de la marine, de l'intérieur et des finances.

Un retour plus caractérisé vers les principes libéraux était tenté dans l'article 33 qui modifiait la formule du serment. Désormais, au lieu de jurer simplement fidélité au Roi, conformément à un texte rédigé en 1814, les nouveaux membres du Conseil devaient prononcer les paroles suivantes : « Je jure devant Dieu de bien et fidèlement servir le Roi, en l'état et emploi de... (1) *d'obéir à la Charte constitutionnelle* que sa Majesté a octroyée à ses peuples, *de garder et observer les lois, ordonnances et règlements* ; de tenir secrètes les délibérations du Conseil et les affaires qui me seront communiquées concernant le service du Roi ; d'avertir Sa Majesté de tout ce que je jugerai être important pour son honneur, sa personne et son service, et de faire tout ce qu'un homme de bien, aimant son roi et son pays, doit faire pour la décharge de sa conscience et le bien des affaires de Sa Majesté. »

(1) Conseiller d'Etat, maître des requêtes ou auditeurs.

Au lieu d'avoir à obéir seulement aux ordres du roi, les membres du Conseil d'Etat devaient désormais « garder et observer » les lois et les règlements. Une pareille modification était certainement due aux réclamations des libéraux.

VI. — *Suppression du tableau annuel ; les nouveaux membres.*

Il en fut de même pour la disposition de l'article 6, décidant qu'« une ordonnance individuelle et spéciale » serait désormais nécessaire pour la révocation d'un membre du Conseil d'Etat.

Il est à remarquer pourtant qu'au moment où le gouvernement accordait cette garantie aux membres du Conseil d'Etat, il usait encore une fois du droit de destitution, auquel il renonçait pour l'avenir, en omettant sur la liste du Conseil reconstitué les membres dont l'esprit d'opposition lui paraissait constituer un danger pour lui-même. Les nouveaux membres du Conseil d'Etat furent donc choisis, d'une manière générale, parmi les personnalités marquantes du parti ultra-royaliste et catholique. Les nouveaux conseillers en service ordinaire, nommés par une ordonnance en date du 26 août, furent :

De Vérigny, maître des requêtes et membre de la Chambre des députés ; le baron Héron de Villefosse,

maître des requêtes et secrétaire du Roi ; de Frénilly, membre de la Chambre des députés : ainsi que de Saint-Gery ; le baron de Fréville et Amy, maître des requêtes président de Chambre à la Cour royale de Paris et membre de la commission de revision (1).

Beaucoup moins élevé fut le nombre des nouveaux maîtres de requêtes en service ordinaire qui ne comprit que : Hutteau d'Origny, le baron Chevalier et le vicomte de Couny.

Le chiffre des auditeurs de seconde classe que devait comprendre le nouveau tableau du Conseil d'Etat s'élevait à six ; ce furent : Sauvaire de Barthélemy, de Latour-Maubourg, Boutaud de Lavilléon, de Vaublanc, de Salaberry et de Pouvinny.

Beaucoup plus considérable fut le nombre des nouveaux conseillers d'Etat en service extraordinaire qui, presque tous, furent choisis dans le parti ultraroyaliste et clérical. Les principaux furent :

Le comte Frère de Villefrancois, archevêque de Besançon et pair de France ; le comte de Latil, archevêque de Reims, pair de France ; le vicomte de Vichy, évêque d'Autun et pair de France ; le marquis de Vaulchier, député, directeur général des postes ; Cornet d'Incourt, membre de la Chambre des députés et directeur des

(1) Commission instituée pour la revision des lois et règlements.

contributions directes ; Sirieys de Mayrinhac, député, directeur de l'administration de l'agriculture, des haras et des arts et manufactures, l'un des membres les plus fougueux de l'extrême droite ; d'autres fonctionnaires tels que le baron de Naussay, préfet de la Seine-Inférieure ; le comte de Pastoret, maître des requêtes et commissaire du roi près la commission du sceau, etc. Ils étaient au nombre de quatorze.

Par application de l'article 25 de l'ordonnance qui réorganisait le Conseil d'Etat, on autorisa à participer aux délibérations du Conseil d'Etat, les conseillers d'Etat en service extraordinaire suivants :

Les archevêques de Besançon et de Reims et l'évêque d'Autun ; Becquey, directeur général des ponts et chaussées ; Benoist, directeur des contributions indirectes ; de Saint-Crique, président du bureau de commerce et des colonies ; Bellart, procureur général à la Cour royale de Paris ; marquis de Bouthillier, administrateur des forêts ; de Castelbajac, directeur des douanes ; Vaulchier, directeur général des postes ; Delavau, préfet de police ; Franchet-Desperey, directeur de la police générale ; Cornet d'Incourt, directeur des contributions directes.

La même ordonnance nommait cinq nouveaux maîtres des requêtes en service extraordinaire : Harmand d'Abancourt, député, secrétaire du bureau du commerce et des colonies ; Tupinier, directeur des contributions navales ; de Castéja, député, préfet de

la Vienne ; le marquis de Roussy, préfet des Deux-Sèvres, et de Boibertrand, député, directeur de l'administration générale des établissements d'utilité publique.

Une ordonnance en date du 26 août aussi, appelait à faire partie du Conseil, de Martignac, pris en sa qualité de ministre d'Etat. Ce choix devait satisfaire même les libéraux, car Martignac était probablement le plus populaire des ministres d'Etat.

La révocation, au contraire, de certains membres de l'ancien Conseil d'Etat tels que Bertin, Daugier, Maine de Biran, de Mezy, etc., devait soulever dans la presse des discussions passionnées. C'est ainsi qu'à propos de la destitution de Zangiacomi, *le Constitutionnel* du 29 août 1824, disait :

« Tous les hommes versés dans la science difficile de la législation regrettent vivement de n'avoir pas vu maintenir M. Zangiacomi sur la liste des conseillers d'Etat en service ordinaire. Cet estimable et savant magistrat était l'une des lumières du Conseil où il ne se faisait pas moins remarquer par la solidité de son jugement que par l'étendue de ses connaissances ; ce regret est un sentiment que partagent les hommes des opinions les plus opposées ».

Les journaux ultra-royalistes firent entendre les mêmes plaintes au sujet de la révocation de l'un des membres les plus fougueux de l'extrême droite, de Bertier.

De nombreux maîtres des requêtes en service extraordinaire ne virent pas leur nom sur le nouveau tableau ni même sur la liste des maîtres des requêtes honoraires. Tels furent : le baron Siméon, le général Brun de Villeret, ancien député, Alexandre Laborde, ancien député de Paris, le baron Pelet de la Lozère, Charles d'Arlincourt, de Rigny, ancien préfet, Casagne, secrétaire général de la guerre sous le ministère du maréchal Gouvion Saint-Cyr, etc. Seuls deux membres obscurs, Lechat et Roux, furent nommés maîtres des requêtes honoraires par une ordonnance en date du 8 septembre de la même année.

Si ces radiations parurent impolitiques, la même épithète fut appliquée à certaines nominations, celles par exemple, concernant les archevêques de Besançon et de Reims et l'évêque d'Autun, dont on mit en doute l'impartialité et l'esprit d'indépendance.

Le Constitutionnel du 30 août 1824 contenait à ce sujet les réflexions suivantes :

« Protecteur des garanties civiles, modérateur entre les droits de la société et les envahissements de la puissance ecclésiastique, le Conseil d'Etat doit se trouver composé d'hommes indépendants par leur caractère et impartiaux par leur position. Sous ce rapport, l'introduction des prélats dans ce Conseil ne saurait être l'objet de trop de réserves et de circonspection. Il existe parmi les laïcs un assez grand nombre d'hommes qui sont suffisamment instruits

en matière de droit ecclésiastique, pour défendre à la fois les libertés de l'Eglise, les droits de la société et les intérêts sacrés de la religion. »

Dans le même article, ce journal reprochait aussi au gouvernement d'avoir exclu les avocats de la classe de ceux qui sont aptes à devenir maîtres des requêtes, des avocats ayant pourtant été appelés à des places de conseillers dans les cours et même à celles de premier président. »

Ces reproches furent adressés au gouvernement par toute la presse libérale qui profitait du reste de la publication de ces ordonnances pour renouveler contre le Conseil d'Etat des attaques d'un ordre plus général et dont il sera traité plus loin.

Une ordonnance, en date du 28 août, compléta le statut du Conseil d'Etat en réglementant le costume de ses membres. Elle était ainsi conçue :

« Nos conseillers d'Etat, maîtres des requêtes et auditeurs porteront dans les cérémonies publiques l'habit de velours noir, brodé de soie noire, de deux branches de lis entrelacées, conformément au modèle qui sera arrêté par notre garde des sceaux. Les Conseillers d'Etat porteront la broderie sur le collet, le devant de l'habit, les parements, les poches et la taille. Les maîtres des requêtes porteront la broderie au collet aux parements et entre les poches. Les auditeurs porteront la broderie au collet seulement. Dans leurs fonctions ordinaires les membres de notre

Conseil porteront le même habit en drap noir. Les conseillers d'Etat, maîtres des requêtes et auditeurs porteront l'épée et le chapeau avec plumet noir. Les membres de notre Conseil d'Etat sont teus de porter leur costume dans l'exercice de leurs fonctions. »

VII. — *Insuffisance de ces mesures.*

Toutes ces ordonnances contenaient sans doute des parties inopportunes : telles que la révocation de quelques-uns des membres les plus remarquables de l'ancien personnel du Conseil d'Etat ou la réintroduction dans le nouveau des princes du sang et de quelques ministres d'Etat. La restriction du choix des conseillers d'Etat et des maîtres des requêtes à un certain nombre de hauts fonctionnaires pouvait certainement être critiquée et la mesure qui distinguait dans le service extraordinaire des conseillers d'Etat admis à prendre part aux délibérations du Conseil, tandis que le plus grand nombre en était exclu, ne devait pas manquer d'apporter un certain trouble.

Mais, œuvre d'un ministère conservateur, cette réorganisation du Conseil d'Etat fut pourtant réalisée conformément aux aspirations libérales dans ses lignes essentielles. Les dispositions qui fixaient un

âge minimum pour être appelé au Conseil d'Etat sont encore aujourd'hui en usage et l'adjonction au Conseil d'auditeurs ne recevant aucun traitement ne pouvait être que bien accueillie, ainsi que l'importance plus grande accordée au comité du contentieux. Constituait surtout une victoire libérale la mesure qui supprimait le tableau annuel.

CHAPITRE IV

CHANGEMENTS INTRODITS PAR LE MINISTÈRE MARTIGNAC DANS L'ORGANISATION DU CONSEIL D'ETAT

Les ordonnances que nous venons d'étudier avaient toutes été l'œuvre spontanée des divers gouvernements qui les publièrent. Au contraire, celle du 5 novembre 1828 fut imposée au ministère Martignac par un vote des Chambres.

Après avoir en effet attaqué, pendant toute la durée du ministère de Villèle, l'existence du Conseil d'Etat, l'opposition libérale et ultra-royaliste fit proposer par la commission du budget, lors de la discussion du budget de 1828, une réduction que les Chambres votèrent et qui ramena les crédits alloués pour les traitements des membres du Conseil de 634.000 francs à 619.000 francs. Cette tactique parut habile et, pour l'année 1829, ces 619.000 francs furent réduits encore de 119.000 francs. Il devenait par suite impossible au gouvernement, sans faire des virements de chapitres alors déjà interdits, de maintenir désormais aux

membres du Conseil le traitement que leur assurait l'ordonnance de 1824. Une réforme était donc nécessaire pour restreindre soit le personnel du Conseil d'Etat, soit le traitement alloué à ses membres.

Ce fut l'ordonnance du 5 novembre 1828 qui procéda aux modifications rendues indispensables. « Vu la loi de finances du 17 août 1828 », énonçait tout d'abord l'ordonnance. C'était assez clairement indiquer que ce n'était qu'une question budgétaire qui provoquait la nouvelle ordonnance, la plus courte du reste de celles qui furent publiées sous la Restauration pour l'organisation du Conseil d'Etat (elle n'a que dix-neuf articles).

Les membres du Conseil se trouvaient distribués comme précédemment entre :

1° Le service ordinaire ;

2° Le service extraordinaire ;

3° Le personnel honoraire du Conseil.

Le service ordinaire devait (article 2) être désormais composé :

« 1° Des conseillers d'Etat et maîtres des requêtes employés aux travaux intérieurs et habituels des comités ;

« 2° D'un certain nombre de conseillers d'Etat appelés à participer aux délibérations du Conseil, tous les comités réunis et dont le nombre ne pouvait excéder dix ;

« 3° Des auditeurs employés aux services intérieurs

et habituels des comités, qu'ils aient ou non droit de séance au Conseil d'Etat, tous les comités réunis ».

Pouvaient en outre être attachés au service des comités douze conseillers d'Etat en service extraordinaire.

De toutes ces mesures, la plus importante était celle qui limitait à dix le nombre des conseillers d'Etat admis dans le service actif et qui ne pouvaient participer qu'aux délibérations du Conseil réuni en assemblée générale. Le gouvernement renonçait par là au pouvoir d'annihiler l'influence des conseillers d'Etat ordinaires par l'adjonction au Conseil de fonctionnaires plus dociles.

Cette disposition était d'autant plus indispensable que le nombre des conseillers d'Etat en service ordinaire, « employés aux travaux intérieurs et habituels des comités », devait être ramené par l'article 3 de trente à vingt-quatre.

Une réduction analogue fut opérée parmi les maîtres des requêtes en service ordinaire dont l'effectif diminué du quart ne devait plus comprendre que trente membres.

Pour les conseillers d'Etat en service ordinaire on reprit donc l'effectif prévu par l'ordonnance du 29 juin 1814. Seul le nombre des auditeurs demeura tel que l'avait fixé l'ordonnance du 26 août 1824 : douze auditeurs de première classe et dix-huit auditeurs de seconde classe.

I. — *Traitements.*

La diminution des membres ordinaires du Conseil d'Etat était commandée par la réduction de 119.000 francs opérée par les Chambres sur le budget du personnel du Conseil. Elle ne fut même pas jugée suffisante et le traitement des divers membres fut aussi amoindri. On revint pour les conseillers à une distinction établie en 1814, entre les conseillers d'Etat attachés à un comité et ceux qui ne l'étaient pas. Les uns et les autres (article 6) avaient un traitement fixe de 10.000 francs, mais les premiers seuls recevaient un supplément de traitement de 5.000 francs, somme égale au nouveau traitement des maîtres des requêtes (article 6).

Sous l'empire de l'ordonnance du 29 juin 1814, les conseillers d'Etat en service ordinaire recevaient tous 12.000 francs, auxquels s'en ajoutaient 4.000 autres pour ceux qui étaient attachés à un comité.

L'ordonnance du 23 août 1815 rendit uniforme le traitement des conseillers ordinaires et le fixa à 16.000 francs tandis qu'un traitement de 6.000 francs était attribué à chaque maître des requêtes ordinaires. En ramenant celui des premiers à 15.000 fr. et celui des seconds à 5.000, le ministère Martignac leur faisait atteindre un minimum intolérable.

Les articles 4 et 5 posaient en outre un maximum de traitement à l'égard de ceux qui étaient revêtus d'autres fonctions publiques rémunérées. L'article 4 contient en effet :

« Lorsqu'un conseiller d'Etat en service ordinaire, investi d'autres fonctions publiques, jouira, à raison de ces fonctions, d'un traitement de 20.000 francs et au-dessus, il ne lui sera alloué aucun traitement comme conseiller d'Etat. Il en serait de même pour un maître des requêtes en service ordinaire qui jouirait, en vertu des fonctions publiques dont il serait revêtu, d'un traitement de 10.000 francs et au-dessus ».

L'article 5 ajoutait :

« Si le traitement dont jouit un conseiller d'Etat en service ordinaire, revêtu d'autres fonctions publiques, est moindre de 20.000 francs, il recevra sur les fonds du Conseil d'Etat un supplément de traitement; toutefois, ce supplément de traitement ne pourra, en aucun cas, excéder la proportion déterminée par la disposition de la loi de finances de 1816 sur les cumuls, ni élever à plus de 20.000 francs la somme totale qu'il recevra annuellement du trésor royal.

« Il en sera de même pour les maîtres des requêtes en service ordinaire, revêtus d'autres fonctions publiques, dont le traitement ne s'élevait pas à 10.000 francs. Avec le supplément de traitement qu'il leur sera alloué, la somme totale et annuelle qu'ils

recevront du Trésor royal, pour les unes et les autres fonctions, ne pourra excéder 10.000 francs ».

II. — *Service extraordinaire ; membres honoraires.*

Comme dans les précédentes ordonnances, aucun traitement n'était prévu pour les membres du service extraordinaire qui comprenait aussi des conseillers, des maîtres des requêtes et des auditeurs — l'introduction de ces derniers dans ce service constituait même une innovation.

Faisaient partie du service extraordinaire :

1° Les conseillers d'Etat, maîtres des requêtes et auditeurs qui, cessant d'être compris dans le service ordinaire, étaient appelés à des fonctions publiques, hors du Conseil ;

2° Les fonctionnaires auxquels, en récompense de leurs services, on accordait l'un de ces titres ;

3° Ceux à qui ce titre était conservé, bien qu'ils n'exerçassent plus de fonctions publiques.

Les membres ordinaires du Conseil d'Etat appelés à d'autres fonctions publiques ne passaient pas nécessairement dans le service extraordinaire. Ils pouvaient être maintenus dans le service ordinaire, mais s'il n'en était pas ainsi ordonné, ils cessaient d'en faire partie (article 9, § 1^{er}).

L'article 8 précisait les droits des conseillers d'Etat

directeurs généraux d'une administration et ceux des directeurs conseillers d'Etat autorisés à assister aux délibérations du Conseil, qui les uns et les autres pouvaient assister aux séances du conseil et des comités établis près des ministres dont ils dépendaient. Ils ne devaient pas avoir voix délibérative dans les affaires contentieuses qui ressortissaient de leur administration ou du ministère auquel ils étaient attachés. L'article 37 de l'ordonnance du 26 août 1824 avait établi les mêmes prescriptions et leur répétition pouvait donc paraître inutile.

Cette concession au parti libéral, dont les réclamations se faisaient de plus en plus véhémentes, fut donc jugée hautement insuffisante par l'opposition tout entière qui avait demandé que ces fonctionnaires n'eussent que voix consultative dans toutes les affaires.

On jugea inutile aussi le second paragraphe de l'article 9 qui, sous une forme à peine différente, maintenait l'article 6 de l'ordonnance du 26 août 1824, en décidant qu'« aucun membre du Conseil d'Etat ne pourra être mis en inactivité que par une ordonnance spéciale rendue sur le rapport de notre garde des sceaux ». L'article 18 spécifiait en effet que : « les dispositions des règlements et ordonnances concernant le Conseil d'Etat auxquelles il n'est pas dérogé par la présente continueront d'être exécutées ».

Une disposition toute nouvelle au contraire et qui fut vivement applaudie, ce fut celle qui permit au-

membres du Conseil d'Etat « sortis d'activité » soit régulièrement (pour infirmités naturelles, etc.), soit même par suite de révocation, de conserver le rang et le titre d'honoraires (article 10, premier paragraphe) : « ils ne pourront en être privés qu'en vertu d'une ordonnance spéciale rendue sur le rapport de notre garde des sceaux ».

On établissait ainsi, pour le personnel actif, le droit au titre de membre honorairé du Conseil d'Etat, sauf la faculté qui a toujours été maintenue au gouvernement d'écarter « par une ordonnance spéciale » ceux qu'il jugerait indignes de cette faveur.

Cette innovation constituait une mesure préventive contre le retour de faits semblables à ceux qui se produisirent durant le règne de Louis XVIII et une partie de celui de Charles X et qui tendaient à n'accorder le titre de membres honoraires du Conseil d'Etat qu'à quelques rares privilégiés. C'est ainsi qu'à la suite de la constitution du second ministère du duc de Richelieu, parmi tous les membres révoqués, Royer-Collard et Camille Jourdan furent à peu près les seuls à recevoir cette marque honorifique.

On pourrait s'étonner de l'importance, au premier abord excessive, accordée par l'ordonnance du 5 novembre aux membres honoraires, si l'on ne savait combien rapide fut, sous la Restauration, la carrière du personnel du Conseil d'Etat : presque toutes les exclusions, si nombreuses pourtant, ne se justifiaient

que par des motifs politiques n'entachant en rien l'honorabilité de ceux qui étaient victimes de ces mesures. Il paraissait difficile de les considérer comme des fonctionnaires incapables et de les traiter comme tels.

Les conseillers d'Etat honoraires purent désormais être appelés dans les conseils de cabinet (article 10, § 3) : le ministère Martignac leur accordait ainsi une marque de faveur non équivoque.

Les conseillers d'Etat en service ordinaire ou en service extraordinaire ne furent pas les seuls fonctionnaires auxquels fut réservé le titre de conseillers honoraires. L'article 10, § 4, disait en effet :

« Les personnes qui auront été revêtues pendant dix ans de l'un des titres énumérés dans l'article 9 de l'ordonnance du 26 août 1824, pourront obtenir de notre grâce, le rang et le titre de conseillers d'Etat honoraires. » Une pareille disposition élargissait singulièrement l'entrée du Conseil d'Etat. Il est cependant à remarquer qu'il ne pouvait pas être nommé des maîtres des requêtes ou des auditeurs honoraires, pris en dehors du Conseil d'Etat.

III. — *Diminution du nombre des comités.*

Si la distribution des membres actifs du Conseil d'Etat dans les divers comités était maintenue, pour

raisons budgétaires, le nombre de ces derniers fut ramené de cinq à quatre par l'ordonnance du 5 novembre :

- 1° le comité de justice et du contentieux ;
- 2° le comité de la guerre et de la marine ;
- 3° le comité de l'intérieur et du commerce ;
- 4° le comité des finances.

Le comité du contentieux, tel que l'avait créé l'ordonnance du 26 août 1824, devait s'occuper aussi désormais de la justice. Pour que les affaires contentieuses ne restassent pas en souffrance, son contingent de maître des requêtes fut augmenté du tiers et porté de douze à dix-huit. Le nombre des auditeurs était maintenu à douze et celui des auditeurs à cinq de première classe et sept de seconde classe.

Par suite de la fusion en un seul du comité de la guerre et de celui de la marine, le nouveau comité qui les remplaça eut six conseillers d'Etat, huit maîtres des requêtes, deux auditeurs de première classe et quatre de seconde classe.

De même, le comité de l'intérieur, changé en comité de l'intérieur et du commerce, eut le nombre de ses membres augmenté et porté à six conseillers d'Etat, huit maîtres des requêtes, quatre auditeurs de première classe et huit de seconde classe.

Seul le comité des finances conserva l'effectif que lui avait assigné l'ordonnance de 1824 : quatre conseillers d'Etat, six maîtres des requêtes, un audi-

teur de première classe et deux de seconde classe.

Cette composition des comités n'était du reste pas immuable ; l'article 12 ajoute en effet que :

« Le nombre des conseillers d'Etat, maîtres des requêtes et auditeurs composant les divers comités, pourra être augmenté selon les besoins du service, sur le rapport de notre garde des sceaux, sans que les limites déterminées par l'article 3 de la précédente ordonnance puissent être dépassées ».

IV. — *Règlement intérieur.*

Une des plus heureuses innovations de la nouvelle ordonnance fut la fixation d'un quantum nécessaire pour la validité des délibérations du Conseil d'Etat. Sous l'empire des précédentes ordonnances, le Conseil aurait pu se trouver réduit à sa plus simple expression sans que ses délibérations fussent nulles. Des protestations s'étaient partout élevées à différentes reprises contre un tel abus.

Aussi le ministère Martignac s'empressa-t-il d'y remédier en déclarant (article 13) que :

« Le Conseil d'Etat ne délibère qu'autant que la moitié plus un de ses membres ayant voix délibérative sont présents à la séance ».

Aussi favorablement accueillie devait être la mesure qui enlevait en quelque sorte le voile de l'anonymat aux délibérations du Conseil d'Etat :

« Il est tenu note, disait l'article 13, § 2, des noms des membres présents, par le secrétaire général du Conseil ; ils sont inscrits au procès-verbal. »

La personnalité des membres du Conseil d'Etat étant ainsi mise en évidence, ils étaient tenus, semble-t-il, à faire preuve de plus d'indépendance vis-à-vis du gouvernement. Ils pouvaient désormais plus qu'auparavant se prévaloir du juste souci de leur réputation pour « rendre des arrêts et non pas des services ». Les ordonnances en Conseil d'Etat prenaient ainsi de plus en plus les formes des décisions judiciaires, protectrices des intérêts des particuliers.

Les diverses dispositions de l'article 14 devaient aussi contribuer à relever dans l'opinion publique l'autorité des ordonnances portant règlement d'administration publique :

« Tout projet de loi ou d'ordonnance portant règlement d'administration publique qui aura été préparé dans l'un des comités du Conseil d'Etat devra ensuite être délibéré en assemblée générale tous les comités réunis et tous les ministres secrétaires d'Etat ayant été convoqués.

« Les ordonnances ainsi délibérées pourront seules porter, dans leur préambule, ces mots : notre Conseil d'Etat entendu ».

Un des reproches les plus fréquemment adressés au précédent ministère concernait la publication d'ordonnances nullement délibérées en Conseil

d'Etat et contenant pourtant la mention : « Notre Conseil d'Etat entendu ». On semblait vouloir rendre le Conseil d'Etat responsable des mesures plus ou moins impopulaires que le gouvernement croyait devoir prendre. Dans la plupart des cas cependant, un ministre s'était contenté de demander à un comité un projet qu'il transformait en ordonnance, mais en laissant entendre, dans le préambule, que le Conseil avait été entendu, tous les comités réunis.

L'article 15 supprimait la faculté qui avait été laissée jusque-là au gouvernement de faire faire indifféremment les rapports devant le Conseil d'Etat par les maîtres des requêtes ou les conseillers d'Etat. Il distinguait désormais pour l'attribution des rapports selon qu'ils devaient avoir pour objet soit des projets de lois ou d'ordonnances portant règlement d'administration publique, soit des projets d'ordonnances décidant des affaires administratives ou contentieuses. Les premiers devaient être faits dans les comités par les maîtres des requêtes et devant le Conseil d'Etat par les conseillers d'Etat. Ces dispositions n'étaient pas maintenues pour l'attribution des rapports dans les affaires administratives ou contentieuses. Pour ces dernières, en effet, ils devaient être faits, dans les comités, par les auditeurs concurremment avec les maîtres des requêtes ; devant l'Assemblée du Conseil d'Etat, au contraire, seuls des maîtres des requêtes ou

des conseillers d'Etat pouvaient être désignés par le garde des sceaux à son choix (article 10, § 4).

L'article 16 de l'ordonnance faisait justice d'un autre abus, créé par les conseillers d'Etat qui exerçaient en même temps d'autres fonctions publiques ; ils se prévalaient du règlement sur les préséances pour exiger les honneurs réservés aux conseillers d'Etat en mission. L'ordonnance mettait fin à un tel état de choses en édictant que :

« les honneurs attribués aux conseillers d'Etat en mission pour le règlement sur les préséances, ne seront accordés qu'à ceux qui seront investis par nous d'une mission spéciale et temporaire. Quant aux conseillers d'Etat en service extraordinaire, exerçant des fonctions publiques en province, ils devaient désormais prendre le rang que leur assignaient les fonctions dont ils étaient revêtus.

De telles mesures ne pouvaient manquer d'être favorablement accueillies par l'opinion libérale, toujours désireuse de diminuer les prérogatives de ces fonctionnaires.

V. — *Personnel.*

Mais c'était surtout de l'ordonnance contenant le tableau des membres du nouveau Conseil d'Etat que l'opposition attendait la réalisation de ses vœux les

plus chers. Contrairement à l'usage qui avait été suivi jusqu'alors à chaque modification de l'organisation du Conseil d'Etat, l'ordonnance nommant les membres du nouveau Conseil parut seulement le 12 novembre 1828 — une semaine après celle qui avait modifiée l'acte du 26 août 1824.

Il fut nommé, avec les vingt-quatre conseillers d'Etat en service ordinaire qui devaient faire partie des comités et assister aux délibérations du Conseil tous les comités réunis, dix autres conseillers dont le rôle devait se borner à prendre part aux délibérations du Conseil tous les comités réunis. Parmi les premiers on comptait : le chevalier de la Malle, le comte Béranger, le baron de Gerando, le chevalier Allent, le baron Favard de l'Anglade, le vicomte Jurieu, Jacquinet Pampelune, Hély d'Oyssel, Héron de Villefosse, l'abbé de la Chapelle, le comte Loverdo, etc.

Les dix conseillers d'Etat appelés à participer seulement aux délibérations du Conseil furent : le comte d'Argout, Bertier de Veaux ; le comte de Kergariou, le marquis de Saint-Géry, Villemain, Ogier, le comte de Floriac, le baron Lepelletier d'Aunay, le marquis de Cambon, Alexandre de Laborde.

Parmi les conseillers d'Etat en service extraordinaire autorisés à participer aux travaux des comités et aux délibérations du Conseil, on distinguait :

Le comte de Vichy, évêque d'Autun, le comte de Chevenes, archevêque de Bordeaux, Lepape de Tre-

vern, archevêque de Strasbourg, Becquey, directeur général des ponts et chaussées et des mines, les barons Mounier et Zangiacomi, le marquis de Vaulchier, directeur général des postes ; Jules Pasquier, directeur général de la caisse d'amortissement ; Pastoret, commissaire du roi près la commission du sceau ; de Balzac, secrétaire général du ministère de l'intérieur, etc.

On remarquait au nombre des conseillers d'Etat en service extraordinaire : Royer-Collard, qui avait fait partie jusqu'au second ministère du duc de Richelieu, du Conseil d'Etat en qualité de conseiller ordinaire ; le prince de Broglie, éloquent et libéral ; le baron de Barante, pair de France et qui avait pendant longtemps appartenu au Conseil ; le baron Pelet, député, ainsi que le baron Malouet, le vicomte Dambray, pair de France ; Ravez, premier président de la Cour de Bordeaux, ancien sous-secrétaire d'Etat à la justice et ex-président de la Chambre des députés, etc.

Le service ordinaire des maîtres des requêtes comprit des hommes remarquables tels que : le vicomte de Cormenin, ancien auditeur du Conseil d'Etat impérial et membre de la Chambre des députés ; Formon de Jauzé, Leriche de Cheveigné, Olivier de la Rochefoucauld, Paulze d'Ivoy, le baron de Saint-Aignan, etc. Furent appelés, parmi les maîtres des requêtes en service extraordinaire, à prendre part aux travaux des comités et aux délibérations du Conseil :

Le Beau, de Villebois, de Broé, Filléon Saint-Hilaire, de Boubers, etc.

Furent nommés simplement maîtres des requêtes en service extraordinaire : le comte Boissy d'Anglas, pair de France ; de Jessaint, sous-préfet de Saint-Denis ; de Chazelles, préfet du Morbihan, le comte de Tocqueville, pair de France ; le vicomte Harmand d'Abancourt, secrétaire général de la commission de liquidation des émigrés ; de Viel-Castel, ancien sous-préfet, etc.

Etaient nommés conseillers d'Etat honoraires : le comte Bégouen ; le baron Jourdan ; le comte Dumas ; Froc de la Boulaye, etc.

Parmi les maîtres des requêtes honoraires on remarquait : le vicomte de Maleville ; le vicomte d'Arincourt ; Jourdan, le marquis de Maleteste ; Flaugergues ; Forest ; le vicomte Edouard de Chabrol, etc.

VI. — *Opinions des contemporains sur la réforme accomplie par le ministère Martignac.*

Dans l'organisation du Conseil d'Etat comme dans le choix de son personnel, le ministère Martignac s'était efforcé de satisfaire dans une certaine mesure les rancunes du parti libéral.

L'apparition de ces ordonnances aurait donc dû, semble-t-il, calmer les esprits : elle ne fit pourtant que

raviver des discussions passionnées sur la légalité du Conseil d'Etat et les modifications que l'on jugeait indispensables d'apporter à son organisation. Toutes les dispositions par lesquelles le ministère avait cru désarmer les libéraux furent généralement jugées insuffisantes et plusieurs des nominations des nouveaux membres du Conseil d'Etat furent considérées comme inopportunes.

Dans un article du 17 novembre 1828, *le Courrier Français* disait, à propos de la fusion du comité de la guerre et de celui de la marine : « Qu'est-ce que la réunion de deux comités aussi dissemblables de tout point que celui de la guerre et de la marine ? A quel ministère ce comité sera-t-il spécialement attaché ? Si chaque ministre est le président de son comité, quel sera le ministre qui prévaudra ? On peut en dire autant du comité de l'intérieur et du commerce. Cette réunion n'était excusable que lorsque ces deux ministères reposaient sur la même tête ».

Le même journal disait (1) au sujet de la création de membres qui ne devaient prendre part qu'aux assemblées générales :

« On a fait une catégorie de dix conseillers d'Etat appelés à prendre part aux délibérations du Conseil, mais exclus des travaux des comités. Or, il faut savoir que ces travaux sont préparatoires et qu'on statue en

(1) Date du 15 novembre 1828, article signé Isambert.

Conseil d'Etat sur les projets d'ordonnances rédigés par les comités sans rapport préalable ; de sorte que ces conseillers d'Etat donneront leur avis sur des points qu'ils ne pourront pas connaître.

C'est une innovation.

En revanche, on appelle aux travaux des comités, en même temps qu'aux délibérations du Conseil, vingt-trois conseillers d'Etat parmi lesquels se trouvent les directeurs généraux et trois évêques que leurs diocèses ne verront plus... contrairement à la loi du concordat qui fait de la résidence une obligation rigoureuse pour les prélats ».

Le Constitutionnel du 19 novembre disait aussi, au sujet des conseillers qui ne devaient prendre part qu'aux assemblées générales du Conseil :

« L'ordonnance du 12 novembre ajoute aux conseillers en service ordinaire et en service extraordinaire une nouvelle catégorie ; ce sont les conseillers d'Etat qui ne prennent séance que dans les assemblées générales.

« Cette distinction établit-elle un degré de supériorité en faveur des dix conseillers qui composent la nouvelle catégorie ? Oui, si l'on en juge par l'élévation de leur fonctions et ce fait qu'ils se trouvent dispensés des soins minutieux qu'exigent les intérêts privés dont les comités s'occupent au grand souci des parties ; non, si l'on consulte l'article 6 de l'ordonnance, car leur traitement n'est que de 10.000 francs

tandis que celui des conseillers qui participent aux travaux habituels des comités est de 15.000 francs.

Plus loin on critiquait l'article 12 qui autorisait le garde des sceaux à augmenter les comités d'autant de membres qu'il y avait de conseillers d'Etat et de maîtres des requêtes en service ordinaire :

« Un pareil droit, disait-il, rend le garde des sceaux maître de toutes les délibérations des comités. »

Etait critiqué (1) aussi l'article 9 qui abrogeait pour tant une disposition antilibérale de l'ordonnance du 26 août 1824 :

« Par l'article 9 de l'ordonnance est abrogée la disposition de celle de 1824, rédigée par M. de Peyronnet qui, contrairement à l'égalité des droits proclamés par la Charte, exigeait que les membres du Conseil d'Etat eussent avant leur promotion rempli des fonctions épiscopales, judiciaires ou administratives ; mais cette disposition est remplacée par l'article 10 qui porte que les personnes qui auront été revêtues pendant dix ans de l'un des titres énumérés dans l'article 9 de l'ordonnance de 1824 pourront obtenir le titre et le rang de conseillers d'Etat honoraires. »

Cette dernière critique était particulièrement injustifiable, puisque la situation des membres honoraires du Conseil d'Etat était restée purement honorifique.

(1) *Courrier Français*, 15 novembre 1828.

De bonne foi les libéraux ne pouvaient donc guère s'alarmer d'une mesure qui n'offrait à aucun degré un caractère antibéral et était même l'une des plus heureuses de la nouvelle ordonnance.

Plus justement le *Courrier Français* s'éleva (1) contre l'article 15 qui autorisait les auditeurs à faire sur les affaires contentieuses des rapports devant les comités concurremment avec les maîtres des requêtes. Une pareille disposition ne pouvait qu'être nuisible aux intérêts des justiciables, eu égard au manque d'expérience des auditeurs. Leur travail au reste était inutile, puisque les rapports sur les affaires dont ils s'étaient occupé dans les comités ne pouvaient être faits devant l'assemblée du Conseil d'Etat que par des maîtres des requêtes.

VII. — *Les nouveaux membres : un article officieux.*

Beaucoup plus que les modifications opérées dans l'organisation du Conseil d'Etat, celles que l'ordonnance du 12 novembre pratiqua dans son personnel eurent le don d'exciter les récriminations de la presse.

Le *Courrier Français* (2) regretta l'absence parmi

(1) 17 novembre 1828.

(2) 17 novembre, 1828.

les nouveaux membres de Guizot qui avait déjà appartenu au Conseil et qui, en même temps que Camille Jourdan, en avait été exclu sous le second ministère du duc de Richelieu.

Le Constitutionnel (4), de son côté, s'était élevé contre le ministre qui n'avait pas nommé conseiller d'Etat de Cormenin, ancien auditeur du Conseil d'Etat impérial :

« S'il y avait un homme qui, par ses talents, ses services, ou plutôt ses travaux, méritait d'être appelé au Conseil, c'était M. de Cormenin qui y exerce depuis si longtemps les fonctions de maître des requêtes et dont le nom est devenu une espèce d'autorité. Mais M. de Cormenin est député : il s'est engagé à se soumettre à une nouvelle réélection s'il était promu par le gouvernement à des fonctions supérieures à celles qu'il occuperait au moment de sa nomination ; et le ministère a mieux aimé commettre une notoire, une grave injustice, que de mettre en pratique un principe sans lequel il n'y a aura jamais de véritable indépendance pour les députés et de garantie réelle pour les contribuables. »

Toute la presse libérale se réjouit au contraire de la disgrâce de Cornet d'Incourt, exclu du Conseil d'Etat, de celle de Dudon, Delaveau, Franchet Desperrey, qui se trouvaient affectés au service extraordi-

(4) 16 novembre 1828.

naire sans qu'ils dussent participer aux travaux des comités et aux délibérations du Conseil d'Etat : tous avaient été de fermes soutiens du ministère Villèle. Les nouveaux membres, au contraire, étaient connus par leur attachement aux idées libérales. C'étaient : Hély d'Oyssel, ancien conseiller d'Etat rappelé, le comte d'Argout, ancien conseiller d'Etat en service extraordinaire ; Bertin de Veaux, ancien conseiller d'Etat rappelé ; l'abbé de la Chapelle, ancien conseiller en service extraordinaire ; le comte de Loverdo, lieutenant-général ; Ferdinand de Berthier, ancien conseiller d'Etat rappelé ; de Salvandy, Villemain, Agier, de Cambon ; Alexandre de Laborde, ancien maître des requêtes.

Le comte de Loverdo passait de la classe des conseillers en service extraordinaire à celle des conseillers en service ordinaire ; Ferdinand Berthier et Hély d'Oyssel entraient « aussi dans cette classe en sortant des limbes du Conseil d'Etat » (*Constitutionnel* du 19 novembre) de la classe des conseillers d'Etat honoraires.

Seul pourtant des journaux libéraux, le journal des *Débats* accueillit sans récriminer les ordonnances sur le Conseil d'Etat. La nomination de Bertin de Veaux, directeur-proprétaire des *Débats*, expliquait l'attitude bienveillante de ce journal qui appréciait (1) ainsi les ordonnances :

(1) 20 novembre 1828.

« Il ne faut ni s'étonner ni se plaindre outre mesure des vivacités de l'opinion publique :... elle ne s'occupe jamais que de la théorie et qu'il est doux, qu'il est commode de faire des théories, de poser des principes !...

« Comme le ministère a beaucoup travaillé, beaucoup voulu, il croit avoir beaucoup fait ; et, d'autre part, l'opinion publique à qui il manque l'expérience des obstacles et des difficultés est tentée de trouver que le beaucoup du ministère était assez peu.

« Mais quelque ardente qu'elle soit, elle ne pouvait guère faire difficulté d'avouer qu'il vient d'être porté un coup à l'administration de M. de Villèle, que des hommes peu aimés de la France ont été écartés, que d'autres hommes, en qui elle a confiance et espoir, ont été appelés, que le ministère par cette mesure est désormais inconciliable avec les amis de l'ancienne administration et qu'enfin il s'est avancé, de quelques pas tout au moins, dans la route où l'opinion publique aime à le voir marcher.

« Elle sait que les efforts qu'il a fallu faire pour vaincre la résistance de l'ancienne administration rendent cette victoire plus décisive qu'il ne semble...

« Sur quoi tombe sa désapprobation ? Non sur l'effet politique de la mesure, mais sur la matière dont le Conseil d'Etat se trouve organisé, sur l'incohérence des dispositions de la nouvelle ordonnance sur la bizarrerie des divers degrés de conseillers d'Etat, sur

la singulière distribution du service extraordinaire, espèce d'escalier où se rencontrent ceux qui montent et qui descendent. Voilà ce qui a choqué d'abord, voilà ce qui a fait oublier pendant quelques jours l'importance politique de la mesure...

« L'ordonnance du 14 novembre est une mesure toute politique et c'est sous ce rapport qu'il faut la juger. L'opinion aujourd'hui rend justice à la mesure politique : reste donc la question de l'organisation du Conseil d'Etat et de la nécessité d'un pareil corps ; il en sera débattu devant les Chambres. »

Cette défense de la politique suivie par le ministère Martignac était en fait bien timide et indiquait clairement à quelles vives attaques les Ordonnances sur le Conseil d'Etat avaient été exposées. Aussi le ministre crut-il sage d'expliquer les motifs de ses actes dans un article qui fut inséré au *Moniteur* (1) et que tous les journaux reproduisirent.

Après avoir exposé qu'il avait pour but de rassurer les esprits, calmer les haines, offrir à tous sécurité et espérance, « employer tous ses efforts pour dépouiller les partis afin d'enrichir la monarchie », il répondit à ceux qui lui reprochaient de ne pas avoir assez épuré le personnel des hautes administrations :

« C'est une chose fâcheuse et nuisible que les chan-

(1) 28 novembre 1828.

gements fréquents apportés dans le personnel de l'administration. Ils sont contraires à l'intérêt des pays comme à l'influence du gouvernement; il y a aussi peut-être quelque danger à apprendre légèrement aux fonctionnaires que le zèle qu'ils apporteraient aujourd'hui à accomplir leurs mandats pourrait devenir demain pour eux une cause de disgrâce et de ruine. Les remplacements ne doivent être employés comme moyens de gouvernement que dans des cas rares et des limites étroites. Les ministres ont pensé que tel était leur sentiment, car il serait difficile de trouver un ministère dont la formation ait été marquée par un moindre nombre de mesures rigoureuses.

« Toutefois, ajouta-t-il, il est des occasions où ces mesures sont commandées par des nécessités réelles.

« Le premier besoin des ministres, c'est la confiance. Si cette condition de leur existence leur manque, ils ne peuvent être utiles, ni au prince ni à l'Etat. La confiance ne s'acquiert que par un accord parfait entre le langage et les actes et cet accord ne peut exister que lorsqu'il y a harmonie entre ceux qui ordonnent et ceux qui exécutent.

« D'un autre côté, le corps qui est appelé à donner des conseils au monarque, à préparer ses décisions et les projets de loi qui doivent être présentés aux Chambres, a des rapports tellement intimes avec les ministres,

il touche par tant de points à l'administration publique, et son concours se lie dans un si grand nombre de circonstances à la responsabilité ministérielle que son existence deviendrait un obstacle et non un moyen s'il y avait unité de vue et de sentiments entre ses membres et le gouvernement.

« Ce que la Couronne, seule juge en ces matières, a reconnu nécessaire est actuellement consommé. Les fonctionnaires peuvent se livrer avec une entière sécurité à l'accomplissement de leurs devoirs. Ceux qui leur sont prescrits sont faciles à comprendre et n'offrent rien de satisfaisant pour leur conscience et leur fidélité. »

OEuvre d'un ministère modéré par principe, les ordonnances concernant le Conseil d'Etat ne pouvaient que contenir des innovations audacieuses. Elles furent pourtant conçues dans un esprit nettement libéral, et des nombreux reproches qui leur furent adressés, il n'y eut guère de fondés que ceux concernant « la bizarrerie des divers degrés de conseillers d'Etat ou la distribution du service extraordinaire (1). »

Tel que l'avait créée ces ordonnances, le Conseil d'Etat devait subsister jusqu'à la fin de la Restauration. L'une des fameuses ordonnances (25 juillet 1830) qui devaient amener la chute du gouvernement de

(1) *Débats*, 20 novembre 1828.

Charles X avait cependant pour but de modifier le personnel du Conseil d'Etat. Elle rappelait en effet au Conseil plusieurs membres qui en avaient été éliminés sous les ministères précédents : Delaveau, de Vaublanc, Dudon, de Forbin des Issarts, de Frenilly, Franchet, de Castelbajac, Sirieys de Mayrinhac, Cornet d'Incourt, de Villebois. Elle accordait le titre de conseiller d'Etat honoraire à Bergasse, l'ancien constituant. « De tels noms étaient l'équivalent d'un manifeste contre-révolutionnaire », dit de Viel-Castel (1). Mais les nouveaux membres du Conseil d'Etat devaient avoir une existence toute virtuelle, puisque le gouvernement de Charles X devait les entraîner dans sa chute.

(1) *Histoire de la Restauration*, tome XX.

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE UNIQUE

DES ATTRIBUTIONS DU CONSEIL D'ÉTAT SOUS LA RESTAURATION

Le Conseil d'Etat, depuis la Constitution de l'an VIII, a toujours eu en fait un double rôle : d'être à la fois Conseil du prince et juridiction administrative.

D'une manière générale, dans la première moitié du XIX^e siècle, grâce à la théorie toute-puissante du ministre-juge, on n'a voulu voir en lui que le Conseil du gouvernement. Sous la Restauration en particulier, les divers ministères qui se succédèrent au pouvoir ne lui reconnurent jamais que ce dernier rôle, qu'ils fussent conservateurs ou libéraux.

Cette considération simpliste explique pourquoi l'existence administrative des membres du Conseil d'Etat a été si précaire de 1815 à 1824 tout au moins, période pendant laquelle fut appliqué le système du renouvellement annuel de leur tableau. Chaque parti au

pouvoir avait pour premier soin d'éliminer du Conseil d'Etat les membres dont la fidélité au précédent gouvernement s'était nettement affirmée. Il en fut tout au moins ainsi jusqu'à la publication de l'ordonnance du 26 août 1824, dont l'article 6 n'admet la destitution des membres du Conseil d'Etat que « par une ordonnance individuelle et spéciale ».

Cette disposition restreignit les abus sans les supprimer, puisque le ministère Martignac, dans l'ordonnance du 12 novembre 1828, établissant un nouveau tableau des membres du Conseil d'Etat, en disgracia plusieurs qui s'étaient montrés partisans trop résolus du ministère Villèle.

Si le Conseil d'Etat n'avait pas déjà eu une existence plusieurs fois séculaire et des attributions traditionnelles, très modifiées, il est vrai, par l'Empire, on peut estimer que le gouvernement de la Restauration, se faisant de la responsabilité ministérielle une idée particulièrement abusive, se serait borné à créer pour le ministère tout entier une administration que chaque ministre secrétaire d'Etat retrouvait en petit dans ses bureaux.

Mais conformément aux traditions monarchiques et impériales, ses attributions furent définies, au moins en partie, par les ordonnances de 1814 et de 1815 ; les textes du précédent gouvernement sur ce point furent aussi maintenus en vigueur, sauf dans ce qu'ils avaient de contraire aux principes contenus dans la Charte. Le

principe sur lequel on croyait fondée l'existence du Conseil d'Etat se trouvait par là même battu en brèche, puisque pour certaines affaires le gouvernement était tenu de consulter son Conseil. Peu à peu, du reste, des textes législatifs nouveaux lui accordèrent des attributions importantes et il dut former une institution ayant des devoirs spéciaux parfois en opposition avec les intérêts du gouvernement.

I. — *Attributions générales du Conseil d'Etat.*

« Un Conseil d'Etat sera créé, dit l'article 52 de la loi du 22 frimaire an VIII, pour résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative ».

Ce devait être là la fonction la plus importante du Conseil d'Etat, mais bien d'autres attributions ne devaient pas tarder à lui être accordées.

Sous la Restauration le Conseil d'Etat était chargé :

1° De préparer et de rédiger les projets de loi, les ordonnances et les règlements d'administration publique (acte du 22 frimaire an VIII, article 52) ;

2° De résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative (*idem*) ;

3° De prononcer sur le contentieux de l'administration (Règlement du 5 nivôse an VIII, article 2) ;

4° De prononcer d'après le renvoi qui leur était fait

par le roi, sur les conflits qui pouvaient s'élever entre l'administration et les tribunaux ;

5° De juger les cas d'abus de la part des supérieurs et autres personnes ecclésiastiques (Loi du 18 germinal an X, article 6).

6° D'examiner et de vérifier, avant que la publication n'en soit autorisée par le gouvernement, les bulles, brefs, rescrits, décrets, mandats, provisions, signatures servant de provision, et autres expéditions de la Cour de Rome, même ne concernant que les particuliers ; les décrets des synodes étrangers, même ceux des conciles généraux ; les décisions doctrinales ou dogmatiques ; les formulaires sous le titre de confession ou sous tout autre titre ; les décisions émanées de l'assemblée générale de l'inspection des églises de la confession d'Augsbourg (Loi du 18 germinal an X, articles 1, 3, 4 ; articles organiques du culte protestant, article 39).

7° D'examiner les statuts et règlements de toute aggrégation ou association d'hommes ou de femmes, sous prétexte de religion, avant que le gouvernement n'en ait autorisé la formation (Décret du 3 messidor an XII).

8° De juger les affaires de haute police administrative lorsque le gouvernement jugera convenable de faire examiner la conduite de quelque fonctionnaire inculpé (Décret du 11 juin 1806, article 14).

9° De rendre les décisions en vertu desquelles les fonctionnaires publics nommés par le roi, autres que les ministres, peuvent être poursuivis devant les tribu-

naux pour des faits relatifs à leurs fonctions (Acte du 22 frimaire an VIII, article 75).

10° D'autoriser les poursuites devant les tribunaux ordinaires, des ministres et des conseillers d'Etat, prévenus de délits privés emportant peine afflictive et infamante (Acte du 22 frimaire, an VIII, articles 70 et 71).

Il connaissait aussi :

1° Des arrêts de la Cour des comptes, lorsqu'ils étaient attaqués pour violation des formes ou de la loi (Loi du 16 septembre 1807, article 17) (1).

2° Du recours contre les décisions du Conseil royal de l'instruction publique (Décret du 17 mai 1808, article 82, et ordonnance du 5 juillet 1820).

3° Des décisions du Conseil des prises (Décret du 11 juin 1806, article 14 ; et loi du 10 avril 1825, article 16).

4° Des pourvois contre les décisions rendues par le Conseil privé des Colonies, en matière contentieuse (Ordonnances du 21 août 1825 et du 9 février 1827).

5° Du recours contre les avis de la commission du sceau des titres (Décret du 4 mars 1809, article 10 ; décret du 3 mai 1810, article 27).

6° Des pourvois des parties intéressées, contre les décisions de toutes les commissions formées temporaire-

(1) Et pour incompétence ou excès de pouvoir en vertu de la loi du 14 octobre 1790.

ment, et chargées de prononcer sur des intérêts privés (Loi du 25 avril 1823, articles 14 et autres).

7° Du recours contre les décisions contradictoires des ministres (c'est ce qui existait sans que cela résultât d'aucun texte de loi positif). Le principe en avait été indiqué pour plusieurs cas particuliers, comme dans l'ordonnance du 1^{er} mai 1825, article 59 ; l'ordonnance du 25 janvier 1824, etc.

8° De toutes contestations ou demandes relatives, soit aux marchés passés avec les ministres ou en leur nom, soit aux travaux ou fournitures faits pour le service de leurs départements respectifs (Décret du 11 juin 1806, article 14).

9° Du recours des religieuses contre les décisions des évêques, rendues sur les actes d'autorité de la supérieure ou du Conseil, dans les associations religieuses de femmes (Décret du 25 avril 1807).

10° Du recours contre les arrêtés des préfets, soit contradictoires, soit incompétemment rendus (cette disposition ne résultait d'aucun texte de loi ; mais elle fut ordonnée dans plusieurs cas particuliers : 20 juin, 27 septembre 1807 ; 15 octobre 1810 ; 4 juillet 1806, article 28 ; l'ordonnance du 17 juillet 1816, article 32 ; la loi du 28 juillet 1824, article 8).

11° Du recours contre les arrêtés du Conseil de préfecture. Cette attribution résultait de la disposition générale de l'article 11, du règlement du 5 nivôse an VIII, qui porte que le Conseil d'Etat est chargé

de prononcer sur le contentieux de l'administration.

II. — *Attributions accordées au Conseil d'Etat par des lois votées sous le gouvernement de la Restauration.*

Si les attributions administratives du Conseil d'Etat étaient déjà très nombreuses sous l'Empire, il convient d'observer que la Restauration ne fit que les accroître. Dans des ordonnances et même dans quelques-unes des lois les plus importantes de cette époque, des attributions nouvelles lui furent données qui amplifièrent singulièrement le rôle qu'il avait été appelé à jouer jusque-là.

Le premier texte législatif qui, sous le gouvernement de Louis XVIII, mentionna le Conseil d'Etat, fut la loi sur les finances du 28 avril 1816, au chapitre III intitulé : « Des abonnements pour le droit de vente au détail », l'article 99 est ainsi conçu : « Lorsque la régie ne sera pas d'accord avec les débitants pour fixer l'équivalent du droit, le préfet en Conseil de préfecture prononcera, sauf le recours au Conseil d'Etat ».

Ce fut pourtant la loi du 5 février 1817 qui conféra pour la première fois des attributions importantes au Conseil d'Etat, dans les articles 5 et 6 ainsi conçus :

Article 5. — « Le préfet dressera dans chaque département la liste des électeurs qui sera imprimée et affichée. Il statuera provisoirement en Conseil de préfec-

ture sur les réclamations qui s'élèveraient contre la teneur de cette liste, sans préjudice du recours de droit, lequel ne pourra néanmoins suspendre les élections. »

Article 6. — « Les difficultés relatives à la jouissance des droits civils ou politiques du réclamant seront définitivement jugées par les cours royales : celles qui concerneraient ses contributions ou son domicile politique le seront par le Conseil d'Etat. »

La disposition qui chargeait les cours royales du règlement des contestations sur la jouissance des droits civils et politiques était insuffisante. Si l'on pouvait admettre en effet que les rôles qui servaient de base à l'établissement des contributions directes, constituaient des règlements d'administration publique, et que par suite la juridiction administrative — celle du Conseil d'Etat — devait intervenir pour décider les contestations dont ils seraient l'objet, aucune considération plausible ne pouvait motiver l'attribution à cette même juridiction des contestations portant sur le domicile politique des électeurs. De Viel-Castel (1), l'historien de la Restauration, apprécie sévèrement une distinction aussi arbitraire :

« Cette classification, dit-il, était vicieuse, du moins incomplète. En conférant au Conseil d'Etat la connaissance du domicile politique, elle ne statuait pas sur le domicile réel dont le domicile politique n'était sou-

(1) *Histoire de la Restauration*, tome VII, page 324 et suiv.

vent que la conséquence : elle ne distinguait pas, en matière de contributions, les difficultés se rapportant à leur nature, à leur assiette, à la régularité des rôles, et qui étaient déjà dévolues au Conseil d'Etat, des difficultés d'un ordre tout différent, telle que l'attribution de l'impôt en vertu de droits possessifs réglés par le Code civil, par des actes judiciaires, des contrats, des associations et autres actes rentrant dans la juridiction naturelle des tribunaux. De là des collisions continues entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire, de nombreux conflits ».

Tel pouvait bien, il est vrai, avoir été le but machiavélique des auteurs de la loi. Les préfets ayant le droit en effet d'élever des conflits dans les cas les moins sujets à controverse, le gouvernement, qui tenait à sa merci les membres du Conseil d'Etat par le renouvellement annuel de leur tableau, pouvait se croire fondé à compter sur leur docilité pour en obtenir des décisions favorables à ses intérêts politiques.

Cette supposition est d'autant plus admissible que contrairement, semble-t-il, à ce qui aurait dû avoir lieu, ce n'était pas le comité du contentieux qui instruisait les affaires électorales. Ce ne fut pourtant que dans l'intérêt des parties que le Conseil d'Etat décida, sur rapport de Siméon, de renvoyer les affaires au comité préparatoire de l'intérieur, afin d'abréger les délais de l'instruction et d'épargner aux réclamants les frais de constitution d'avocat et d'enregistrement des requêtes.

L'autorité du Conseil d'Etat fut aussi reconnue par une loi dont la discussion avait amené d'ardentes polémiques : l'*acte législatif* du 24 mai 1825, sur les congrégations religieuses de femmes, porte (1) en effet que les statuts de la congrégation devront être vérifiés et enregistrés au Conseil d'Etat en la forme requise pour les bulles d'institution canonique (2).

Plus favorablement accueillie devait être la disposition de la loi d'indemnité aux émigrés, du 27 avril 1825, disposition contenue dans l'article 14 ainsi conçu :

« Les ayants droit pourront se pourvoir contre la liquidation de la commission devant le roi en son Conseil d'Etat dans les formes et dans les délais fixés pour les affaires contentieuses. »

Par le sénatus-consulte du 6 floréal an X, l'Etat avait déjà délaissé aux émigrés amnistiés et radiés toutes actions en réintégration contre les acquéreurs de leurs biens tombés dans le domaine national, à raison des objets que l'adjudication n'aurait pas compris.

Par la loi du 5 décembre 1814, il leur remit, outre leurs biens existant en nature, tous les droits et actions rescisoires qui compétaient au domaine et dont l'exercice ultérieur lui demeura étranger.

(1) Article 2.

(2) Art. 2, § 2 : « Après la vérification et l'enregistrement, l'autorisation sera accordée par une loi à celles de ces congrégations qui n'existaient pas au 1^{er} janvier 1825 ; à l'égard de celles de ces congrégations qui existaient antérieurement au 1^{er} janvier 1825, l'autorisation sera accordée par une ordonnance du roi ».

La loi du 17 avril fit plus : elle accorda une indemnité à ceux dont les biens confisqués avaient été vendus comme biens nationaux. Mais pour ne point prolonger une agitation stérile, elle devait être rapidement appliquée. A cet égard le choix du Conseil d'Etat comme juge des contestations à naître au sujet des différentes liquidations, ne pouvait qu'être approuvé. Plus aisément que la triple juridiction civile, il était à même de maintenir une unité de jurisprudence indispensable, mais surtout il était plus apte, de par ses occupations habituelles, pour traiter en connaissance de cause des questions de cette sorte.

Avec un soin jaloux et une habileté consommée, il devait veiller au maintien et à l'irrévocabilité des ventes des biens nationaux. Déjà, pendant la discussion du projet de loi contre la presse présenté par le ministère de Richelieu, de Serres et Cuvier répondaient à Manuel, inquiet des menées ultra-royalistes contre les acquéreurs des biens nationaux, que le Conseil d'Etat, juge suprême des questions relatives à ces espèces de propriétés, se montrait plus favorable aux acquéreurs qu'il ne l'était avant la Restauration, que les contrats de vente y étaient considérés comme sacrés et que les droits de ces acquéreurs y étaient défendus même par ceux que la Révolution avait privés de leurs biens, parce qu'ils respectaient la parole royale.

Même un membre de l'opposition, M. de Cormenin, reconnaissait dans la séance du 3 juillet 1828, que le

Conseil d'Etat avait « plus rassuré les acquéreurs de biens nationaux par la vigueur intrépide de sa jurisprudence que les lois de la matière et la Charte elle-même par l'autorité de leurs prohibitions ». Dans la séance du 8 juin 1829 (1), il ajoutait :

« Le Conseil a gardé avec pureté l'irrévocabilité de ventes. Il a renvoyé devant les tribunaux toutes les actions possessoires et les actions de servitude, de bornage, baux, usage, dépendances enfin, à l'égard desquels il n'y a dans l'acte de vente ni réserve spéciale, ni distinction, et qui ne peuvent être résolus que par l'approbation des titres anciens, par les transactions, par la possession immémoriale, non par les maximes du droit civil. Il s'est dessaisi peu à peu de toutes les usurpations de la jurisprudence impériale ; il se borne aujourd'hui à déclarer ce qui résulte des énonciations textuelles de l'acte de vente et les tribunaux font le reste »

A l'époque de la Restauration on ne discutait guère devant le Conseil d'Etat que sur la validité et l'interprétation des ventes de biens nationaux, sur les effets de la confiscation des biens des émigrés, sur les droits de leurs créanciers et de leurs héritiers, leur radiation des listes, les conditions de la restitution de leurs biens, et, après 1825, sur l'indemnité qui leur devait être allouée ; or, dans ces débats, les questions de droit civil étaient

(1) *Moniteur* du 29 juin 1829.

sans cesse mêlées aux questions politiques ; quand tout ce contentieux exceptionnel fut épuisé, la juridiction administrative ne fut plus appelée à statuer que sur l'application d'une législation normale en matière de travaux publics, de contributions directes, de dettes de l'Etat, de cours d'eau, de police, de la grande voirie, de chemins vicinaux.

Tandis qu'en effet ses attributions politiques étaient de plus en plus laissées dans l'ombre, une extension considérable était donnée à ses attributions administratives et contentieuses. L'importance de son rôle à ce dernier point de vue est facile à apprécier quand on voit que les ordonnances du 26 août 1824 et du 5 novembre 1828 attribuaient au comité du contentieux douze conseillers d'Etat sur trente et même sur 24 et 18 maîtres des requêtes sur 40 et même sur 30. Sa tâche fut du reste bien remplie et nous venons de voir qu'il maintint notamment avec une remarquable indépendance l'inviolabilité des ventes des biens nationaux.

Dans son *Histoire du Conseil d'Etat*, Aucoc dit :

« On est frappé quand on compare le nombre des affaires examinées au Conseil d'Etat, sous le premier empire, à celles qui ont été étudiées sous la Restauration, de voir combien les chiffres sont plus élevés pour la deuxième période. De 1800 à 1814, le nombre des projets de loi, de règlement et de décret sur les affaires administratives n'avait pas dépassé 7.000 ou 8.000 par an,

Leonardi.

au total 79.187 parmi lesquels figuraient 3.810 projets préparés par la section de législation.

« Le nombre des affaires contentieuses jugées depuis 1806, époque de la formation de la section du contentieux, était de 1920.

« Sous la Restauration (1), le nombre annuel des affaires contentieuses augmente un peu, il est en moyenne de 400 au lieu de 250 à 300, au total 6.392 : quant au nombre des affaires administratives examinées de 1818 à 1830, il est de 225.752, soit en moyenne de 15.000 à 18.000 par an. Seulement, il faut dire que cet accroissement du chiffre des affaires administratives tient sans doute à ce que la paix avait amené les administrations municipales et départementales à engager de nombreuses opérations qui exigeaient des impositions extraordinaires et des emprunts soumis au Conseil d'Etat, mais en outre et surtout à ce que depuis 1816, le Conseil était appelé à contrôler la liquidation des pensions civiles et militaires. Il y avait une sauvegarde pour les finances de l'Etat et pour les droits des fonctionnaires, mais ces travaux n'étaient certes pas de nature à augmenter l'importance du Conseil d'Etat ».

(1) De 1816 à 1830, le nombre des affaires décidées par les comités réunis a été de 294 ; de 1815 à 1830 le nombre des affaires délibérées au comité des finances fut de 23.780 ; de 1816 à 1830, le comité de l'intérieur délibéra sur 123.597 affaires, etc.

TROISIÈME PARTIE

Des attaques contre le Conseil d'État sous la Restauration.

La multiplicité des ordonnances qui, au cours des quinze années de gouvernement de la Restauration, ont successivement modifié le Conseil d'Etat, est une preuve des difficultés que l'on éprouva à cette époque pour adapter cette institution aux formes du gouvernement représentatif. Entre l'ordonnance du 29 juin 1814 et celle du 5 novembre 1828, il y a des différences si profondes qu'elles ne paraissent pas avoir été publiées sous le même régime. On n'était pas, il est vrai, passé de l'une à l'autre sans transition : les divers ministères qui se succédèrent sous le règne de Louis XVIII et de Charles X firent peu à peu, dans l'organisation du Conseil d'Etat, des modifications considérables réclamées impérieusement par l'opinion publique qui avait trouvé son expression dans la presse auprès des juriconsultes et surtout à la tribune de la Chambre des députés.

Rarement, en effet, institution fut aussi violemment attaquée que le Conseil d'Etat sous la Restauration et jamais plus qu'à cette époque un parti politique n'a lutté avec autant d'attachement pour arracher au pouvoir des concessions jugées indispensables. De 1817 à 1829, à chaque discussion du budget, l'opposition de droite — mais surtout celle de gauche — harcelèrent le gouvernement pour en obtenir soit *la suppression du Conseil d'Etat*, soit au moins *des modifications profondes dans son organisation ou dans ses attributions*.

Revêtu peu à peu des attributions les plus variées et les plus considérables, le Conseil d'Etat de Napoléon était parvenu à être en quelque sorte la plus haute représentation du gouvernement impérial ; les hommes de la Restauration ne devaient voir en lui que l'institution inséparable d'un gouvernement autocratique, mais en parfaite opposition avec les principes d'un gouvernement constitutionnel.

Les ministres de leur côté, mus par les mêmes considérations et sous l'influence des traditions de l'ancien régime, croyaient devoir maintenir, dans l'intérêt de la monarchie, la plupart des attributions qui avaient été accordées au Conseil d'Etat.

Ni les partisans du gouvernement ni ses adversaires ne comprirent à cette époque que cette institution ne pouvait plus guère constituer un danger pour les libertés publiques, de même qu'elle ne représentait plus une force réelle entre les mains du gouvernement.

L'illusion unanime se maintint même jusqu'à la fin de la Restauration : une des dernières batailles que les libéraux livrèrent au gouvernement de Charles X avait pour objet le projet de modification du Conseil d'Etat, présenté à la Chambre par le comte Gaétan de la Rochefoucauld ; l'on sait aussi que l'une des trois ordonnances dont la publication devait amener la chute du gouvernement de Charles X apportait des changements importants dans le personnel du Conseil d'Etat tel que l'avait établi l'ordonnance du 12 novembre 1828.

Le nombre des adversaires de cette institution vénérable ne fit que s'accroître au cours du Gouvernement de la Restauration, mais tous néanmoins ne poursuivaient pas le même but. Tandis que les uns, soutenant son illégalité, étaient partisans de sa suppression, les autres poursuivaient une solution moins radicale et se fussent contentés de certaines modifications dans ses attributions. Ils présentèrent donc des projets de réforme qui devaient trouver parfois leur application dans les ordonnances de l'époque, mais surtout par la suite.

CHAPITRE I

SI L'EXISTENCE DU CONSEIL D'ÉTAT POUVAIT ÊTRE CONSIDÉRÉE COMME ILLÉGALE SOUS LA RESTAURATION

Dans un discours prononcé, le 7 février 1817, à la tribune de la Chambre des députés, de Villèle disait : « Le traitement des membres du Conseil d'Etat, et ses dépenses, montent à plus de 800.000 francs, et je serais fondé à demander ce qu'est le Conseil d'Etat dans une constitution qui ne le reconnaît pas et de quelle utilité il peut être dans notre gouvernement représentatif qui n'en a pas besoin ».

Le futur ministre conservateur de Louis XVIII et de Charles X fut donc un des premiers à mettre en doute la légalité du Conseil d'Etat. Devenu chef du gouvernement, il devait bien regretter, il est vrai, ce geste d'opposition, mais à ceux qui lui reprochaient ses différences d'attitude, il ne put opposer, en guise de réponse, qu'une maturité plus grande de son esprit : tellement les arguments des adversaires du Conseil d'Etat devaient paraître irréfutables à cette époque.

La charte qui renfermait toutes les concessions faites par le monarque à son peuple et avait mentionné le plus grand nombre des institutions d'origine impériale pour en rappeler le maintien, la charte, disait-on, n'avait pas parlé du Conseil d'Etat.

On ne pouvait certainement pas en effet le comprendre au nombre « des cours et tribunaux ordinaires » dont l'article 59 de l'acte royal consacrait l'existence sous le nouveau régime. Les tribunaux de commerce et les justices de paix qui, semble-t-il, étaient des juridictions au moins aussi « ordinaires » que le Conseil d'Etat faisaient pourtant l'objet des articles 60 et 61 : on ne pouvait donc parler d'un oubli du législateur.

Sans doute, avouaient ses partisans, mais n'y a-t-il pas, ajoutaient-ils, un article de la charte qui maintient en vigueur les lois et ordonnances non abrogées et qui ne seraient pas en contradiction avec les principes posés par elle ? La charte, disait-on, n'a pas supprimé cette institution et son existence ne paraît pas contraire à l'esprit de la Constitution ; il convient donc de la conserver.

Cette thèse était soutenue par Cuvier, commissaire du Roi, lorsqu'il disait à la tribune de la Chambre des députés (1) :

« La Charte ordonne que toutes les lois existantes soient observées en tant qu'elles ne sont pas formelle-

(1) 27 mai 1819.

ment contraires à la Charte elle-même. Or, le Conseil d'Etat est établi en vertu de ces lois. Ce n'est pas seulement par la Constitution de l'an VIII mais c'est par toute la série des lois qui ont organisé l'administration relativement à la constitution de l'an VIII ; et comme toutes les parties de l'administration subsistent encore en vertu de ces lois, le Conseil d'Etat subsiste comme tous les autres ; il a le même fondement que les préfets et que toute la hiérarchie administrative à la tête de laquelle il se trouve sous la direction du ministère. Il n'y a donc aucune difficulté à l'égard du fondement légal du Conseil d'Etat. »

Cette argumentation n'était pas admise par de Corbière dans ses conséquences. Dans la même séance, de Corbière répliquait en effet à Cuvier dans ces termes :

« M. le commissaire du Roi a dit que le Conseil d'Etat existait en vertu de lois antérieures à la Charte et que des lois postérieures à la Charte avaient reconnu son existence et ses attributions. Dès lors, nous devons espérer que l'organisation du Conseil d'Etat ayant eu lieu par une loi, ses attributions ayant été reconnues par des lois, il ne pourrait être rien changé que par une loi à cette organisation et à cette attribution ; que si une loi l'avait formé, une loi était nécessaire pour le modifier. Mais, à la fin de son opinion M. le commissaire du Roi nous a dit que le Conseil avait aujourd'hui une organisation toute différente de celle du Conseil d'Etat du gouvernement impérial. »

La réfutation paraissait péremptoire. Une loi ne peut être modifiée que par une autre loi. Or, les ordonnances de Louis XVIII avaient fait un choix parmi les attributions que le gouvernement impérial avait accordées au Conseil d'Etat ; elles avaient écarté systématiquement, parce qu'elles n'étaient pas conformes au nouvel état de choses, ses attributions politiques ou plutôt législatives :

L'institution transformée était donc réputée illégale, mais on la considérait aussi comme inutile et anti-constitutionnelle.

L'opposition admettait en effet, sans difficulté, la nécessité du Conseil d'Etat sous le régime impérial :

« Les projets de loi, disait Villèle (1), étaient débattus dans une Chambre et jugés dans une autre qui était condamnée au silence ; il fallait bien que le gouvernement eût une collection d'orateurs pour soutenir en son nom devant le corps muet les lois que les orateurs du Tribunat venaient de combattre. Mais, aujourd'hui, ajoutait le même orateur, c'est dans la Chambre elle-même que le gouvernement doit trouver les orateurs les plus influents et les plus capables de le bien servir. »

Sous l'empire aussi les conseillers d'Etat surveillaient l'administration des ministres ; pouvait-il en être de même dans le gouvernement issu de la Charte ?

(1) Séance du 7 février 1817.

Celle-ci ne reconnaissait que la responsabilité des secrétaires d'Etat devant les Chambres : pouvait-on les soumettre en outre à un Conseil d'Etat ? L'acte de Louis XVIII n'avait prévu au reste comme conseillers du Roi que les ministres seuls responsables des actes administratifs.

Quant aux attributions qui avaient été accordées au Conseil pour juger les affaires contentieuses, elles paraissaient franchement contraires à la charte qui mentionnait que : « nul ne doit être distrait de ses juges naturels » et prohibait la création des tribunaux extraordinaires. Or, le Conseil d'Etat n'était-il pas un tribunal extraordinaire, puisque la Charte ne l'avait pas prévu et que son organisation et sa procédure différaient profondément de l'organisation réservée aux tribunaux civils et de la procédure usitée devant leur juridiction.

Comment, à la vérité, aurait-on pu regarder comme un tribunal une assemblée dont tous les membres étaient absolument révocables contrairement au principe traditionnel de l'inamovibilité des juges ? Leur destitution pouvait être provoquée non seulement comme celle de la plupart des autres fonctionnaires pour des fautes dans leur service, mais simplement parce qu'ils avaient cessé de plaire. Par suite du renouvellement annuel de leur tableau, ils se trouvaient sous la menace continuelle d'une révocation par simple omission de leur nom sur la nouvelle liste. Un tel état

de choses ne pouvait qu'anéantir le partage indispensable au Conseil d'Etat comme à toute juridiction. C'est l'avis de la presque totalité de l'opposition qu'exprimait Villèle lorsqu'il disait (1) à la Chambre :

« La Charte a donné pour garantie d'avoir pour arbitres de nos intérêts des juges inamovibles. Si le Conseil d'Etat ne juge pas des intérêts particuliers, il n'est pas nécessaire qu'il soit inamovible ; mais si chaque jour il prononce sur des intérêts particuliers — et l'on sait qu'à cet égard dix mille affaires par an sont réglées par lui — il est assez prouvé qu'il statue sur des intérêts particuliers et qu'à cet égard nous n'avons pas la garantie constitutionnelle donnée pour que les intérêts individuels ne soient pas compromis dans leur lutte contre ceux du gouvernement ».

Bien plus, ajoutait-on, la publicité des audiences est aussi un principe fondamental de notre droit public issu de la Révolution et jamais pourtant les séances du Conseil d'Etat n'avaient été publiques.

L'opposition se croyait donc fondée à suspecter l'intégrité des prétendus magistrats sur les actes desquels il n'existait pour les particuliers aucun moyen de contrôle et dont l'excessive amovibilité n'était sans doute pas une garantie d'impartialité.

(1) Discussion du budget, séance du 27 mai 1819.

II. — *Les deux organisations possibles.*

Mais il était une considération de forme, si l'on peut dire, qui tenait au moins aussi à cœur aux libéraux dont l'intransigeance sur cette matière n'était pas aussi absolue que celle des Villèle et des Corbières. Ceux-là auraient accepté un Conseil d'Etat organisé par une loi mais ne pouvaient tolérer qu'une institution aussi importante fût établie par des ordonnances royales. Leurs protestations devaient s'élever à ce sujet de plus en plus vives et fréquentes.

Dans le rapport sur le budget de 1818 Roy disait :

« Le Conseil d'Etat tel qu'il existe depuis 1814 n'est établi que par des ordonnances. Or, si le Conseil d'Etat doit directement ou indirectement statuer sur des intérêts privés ; si les parties doivent se soumettre à ses décisions ; si les agents de l'administration ne peuvent être poursuivis sans son autorisation, si exerçant sa supériorité sur les tribunaux dont le pouvoir est indépendant, il peut régler les matières et les cas de l'exercice de ce pouvoir et se créer une juridiction dont il est seul arbitre. Alors il ne peut tenir de telles attributions que de la loi, car si toute justice émane du roi, elle ne peut être rendue par lui mais par des juges inamovibles qu'il institue. »

Dans la séance du 22 juin 1818 (1), Dupont de l'Eure ajoutait à son tour :

« Comment se ferait-il qu'une loi ne fût plus nécessaire pour établir une magistrature qui se place pour ainsi dire à côté des grands pouvoirs et au-dessus des magistrats secondaires ? »

Pendant toute la durée du gouvernement de la Restauration, la plus grande partie de l'opposition se proposait donc surtout, en attaquant le Conseil d'Etat, de lui faire accorder par une loi l'organisation et les attributions que des ordonnances successives lui avaient données.

Selon l'opinion que l'on avait sur l'essence et les fonctions du Conseil d'Etat on était, en effet, tenté de lui faire octroyer une organisation par le pouvoir législatif ou par le pouvoir exécutif.

III. — *De l'organisation du Conseil d'Etat par une loi.*

Le système des ordonnances fut soutenu non seulement par les membres du gouvernement et les commissaires du roi devant les Chambres, tels que Cuvier et Becquey, mais aussi par d'éminents jurisconsultes comme Henrion de Pansey, alors premier président de la Cour de cassation.

(1) *Moniteur* du 24 juin 1818.

Mais, sauf de rares exceptions (1), la plupart de ceux qui attaquaient le Conseil d'Etat établissaient une distinction et étaient d'avis de le considérer :

1° En tant que Conseil du prince ;

2° En tant que juridiction administrative.

A. Dans un opuscule sur le Conseil d'Etat paru en 1818, de Cormenin disait déjà : « une ordonnance seule peut et doit régler la composition et les fonctions du Conseil d'Etat comme Conseil ».

Au cours de la discussion du budget de la justice, le 15 mai, 1827, Méchin reconnaissait aussi « le droit incontestable qui appartient au prince d'appeler auprès de sa personne celles qu'il juge en état, par leur lumière et leur expérience, de l'aider dans l'administration des affaires publiques » ; et dans la séance du 5 juin 1818, Dupin disait aussi :

« Personne ne prétend ni organiser par une loi la portion du Conseil qui forme véritablement le Conseil du prince ni vouloir que cette portion soit déclarée inamovible ».

Considéré en sa qualité de Conseil du prince, c'est-à-dire comme préparateur des projets de lois, de règlements ou d'ordonnances, le Conseil d'Etat apparaissait donc généralement comme utile et même nécessaire. Aussi Becquey répondit-il (2) victorieusement à ceux qui reprochaient au Conseil d'Etat son inutilité.

(1) Eugène de Salverte : séance du 4 juillet 1818.

(2) Séance du 10 février 1817.

« Il serait bizarre, Messieurs, qu'un gouvernement qui ne pourrait marcher si l'autorité royale n'était pas bien conseillée, n'eût pas besoin de conseillers. Quoi ! lorsque toutes les mesures du gouvernement peuvent devenir l'objet d'une discussion publique ; lorsque toutes ses propositions doivent obtenir l'assentiment des Chambres, il pourrait se passer de lumière et d'avis, il ne lui serait pas permis de s'entourer de tous les hommes qu'il croit capables de l'éclairer et de le soutenir!... Quelle nécessité constitutionnelle interdit au roi de consulter les hommes dont il croit devoir s'approprier les lumières ? Et s'il est le maître de les consulter, pourquoi ne pourrait-il pas leur donner publiquement les fonctions et le titre de conseillers ? Le roi qui propose la loi ne peut-il faire préparer et discuter ses propositions par qui il lui plaît?... L'initiative royale est un article essentiel de notre constitution ; elle est d'ailleurs conforme aux anciens usages de la monarchie et nécessaire en quelque sorte par le caractère national... Or, cette initiative ne peut être exercée que par une préparation soignée des projets de loi. Ce ne peut être un travail de bureaux et les ministres ont rarement le temps de s'y livrer, il faut bien le confier à une réunion de magistrats instruits et attentifs.

« Il en est de même des ordonnances que l'on nomme réglemens d'ordre public, de toutes celles qui ont pour objet la tutelle que le roi exerce sur les établissemens ecclésiastiques, sur les établissemens de charité et

d'instruction, sur les communes, de celles qui ont pour objet les finances, les concessions de mines, les impositions extraordinaires. »

Ainsi, dans son rôle de conseiller du prince, le Conseil d'Etat était reconnu indispensable par les amis du gouvernement et les membres même de l'opposition ne pouvaient contester à ses attributs un caractère qui n'avait rien de contraire aux principes constitutionnels contenus dans la Charte.

Certains, il est vrai, proposaient dans ces conditions de faire payer son budget par la liste civile. Mais de Cormenin avait beau jeu en leur objectant dans son livre sur le Conseil d'Etat que « puisque le roi ne paie pas ses ministres, ses véritables conseillers, il ne doit pas non plus payer le Conseil d'Etat, lequel est le Conseil, non du roi, mais de son gouvernement ». L'argumentation était irréfutable.

Toutes les décisions prises par le Conseil d'Etat n'étaient valables qu'autant que les ministres se les appropriaient au même titre que les décisions prises dans les bureaux des différents ministères. De l'avis général, c'était donc bien le trésor public qui devait faire les frais du Conseil d'Etat.

B. Mais les attributions politiques n'étaient pas les plus importantes du Conseil d'Etat qui était appelé surtout à décider les affaires contentieuses. Tous les membres de l'opposition s'accordaient en effet pour affirmer qu'il exerçait un pouvoir juridictionnel sur toutes

les affaires contentieuses et même sur certaines affaires civiles. C'était même là du reste le principal motif des attaques répétées dont il était l'objet de la part des partis d'opposition. Tous ceux qui s'élevèrent à la Chambre des députés contre un tel état de choses, se montrèrent surtout choqués de cette anomalie prétendue, d'une juridiction qui ne reposait pas sur une loi, faisait décider par des membres révocables, au gré des ministres, des affaires sur lesquelles pouvaient reposer des intérêts privés considérables. Dupont de l'Eure disait au cours de la discussion du budget de la justice (1) :

« Conçoit-on, sous un gouvernement constitutionnel et représentatif, une autorité qui prononce sur des intérêts contentieux et privés, soit judiciaires, soit administratifs, autrement que par la puissance des lois ? Conçoit-on un corps composé d'éléments divers, tout à la fois politique, judiciaire et administratif, participant tantôt à la confection des lois, tantôt à l'action du gouvernement, tantôt à l'administration de la justice, enfin à l'exercice de tous les pouvoirs, et tout cela sans la moindre délégation légale ? »

Labbey de Pompières soutenait de même (2) :

« Le Conseil d'Etat ne se borne pas à donner des conseils ; il est érigé en tribunal, il juge et les personnes et les propriétés ; et sous ce rapport cette institution n'est

(1) 22 avril 1828.

(2) Séance du 4 juillet, 1828.

pas seulement une anomalie politique, elle est une violation organisée de la justice civile ».

La réponse faite à ces attaques par les partisans du *statu quo* parut toujours spécieuse aux membres de l'opposition, mais elle n'en est pas moins conforme aux principes constitutionnels en honneur sous la Restauration.

Les décisions prises par le Conseil en matière contentieuse sont considérées par l'opposition comme des jugements, pourtant les conseillers, dit Benoist (1), nommés par le roi, amovibles à sa volonté, n'ont reçu de lui aucune espèce de pouvoir : ils n'ont d'autre mission que d'examiner les affaires qu'il leur fait présenter et de lui en dire librement leur avis. Cet avis, ils l'énoncent soit dans les comités particuliers auxquels chacun d'eux est attaché, soit dans le conseil réuni en présence de S. M. ou d'un de ses ministres. Dans l'un comme dans l'autre cas, ils n'émettent que des opinions. Qu'elles soient comptées ou non, elles n'ont toujours que cette même valeur, elles ne lient en rien celle du roi : S. M. reste toujours libre, après les avoir entendues, d'adopter ou de rejeter le vœu de la majorité.

« On donne improprement le nom d'arrêt aux décisions qui, en matière contentieuse, sont ainsi rendues par le roi en son Conseil réuni. Cet arrêt en effet n'existe pas par le seul fait de l'admission des avis et du pro-

(1) Séance du 22 avril 1818.

noncé du président : il n'a dans cet état aucune force d'exécution et il n'a d'autorité que lorsque devenu une ordonnance du roi il a été signé par Sa Majesté et contresigné par un de ses ministres qui en devient responsable.

« Ce ne sont sûrement pas des juges que des hommes qui conseillent et ne prononcent pas, des conseillers dont l'avis peut n'être compté pour rien, de qui l'opinion n'a aucun poids, la volonté aucun effet ».

Cuvier, commissaire du Roi et conseiller d'Etat, soutenait aussi (1) que :

« Le Conseil d'Etat n'est pas un tribunal, il n'est pas même une autorité... Dans chacun de ses comités il est le conseil du ministre auquel le comité est attaché et qui l'aide à supporter sa responsabilité ministérielle; dans son ensemble c'est un Conseil général qui aide le ministère à supporter sa responsabilité collective ».

III. — *De l'organisation du Conseil d'Etat par une ordonnance.*

La thèse gouvernementale était solidement édiflée et conforme aux principes établis par la Charte et dont la théorie avait été donnée par Montesquieu dans son *Esprit des lois*. Dans le domaine des faits le

(1) Séance du 27 mai 1819.

droit public moderne a trouvé sa première expression dans la loi du 17 avril 25 mai 1791, qui assura la séparation des pouvoirs — législatif, exécutif et judiciaire — et créa un Conseil d'Etat ou conseil des ministres avec, pour attributions : « l'examen des difficultés, et la discussion des affaires dont la connaissance appartient au pouvoir exécutif tant à l'égard des objets dont les corps administratifs et municipaux sont chargés, sous l'autorité du Roi, que sur toutes les autres parties de l'administration générale ».

Selon les législateurs de la Constituante, dans aucun cas les affaires administratives ne devaient donc être soumises à l'autorité judiciaire. Les chefs des divers départements de l'administration, les ministres eux-mêmes, formés en Conseil d'Etat, étaient chargés de la discussion des affaires contentieuses. Les membres de l'ordre judiciaire ne pouvaient, sans se rendre coupables du crime de forfaiture, s'ingérer dans les affaires administratives ou appeler devant leur juridiction pour y répondre d'un délit ou d'une faute professionnelle des agents de l'autorité exécutive.

Nul cependant ne s'avisa de taxer d'illégalité ou d'inconstitutionnalité les attributions juridictionnelles des ministres. Même le gouvernement de la Convention ne confia pas aux tribunaux judiciaires la division des affaires administratives : l'Assemblée les attribua à ses comités et, sous l'empire de la Constitution de l'an VIII les ministres, sous la surveillance des Directeurs, furent

chargés de juger ces affaires. Mais les ministres ayant laissé aux bureaux le soin de les élucider, un grand désordre résulta de cet état de choses, par suite de la lenteur apportée à l'expédition de ces affaires et des scandales occasionnés par certaines décisions.

Pour mettre fin à ces abus, la Constitution de l'an VIII confia à un Conseil d'Etat les attributions exercées par les ministres dans le précédent gouvernement.

Personne pourtant ne considéra ce Conseil comme un tribunal et ne demanda pour ses membres l'inamovibilité. Emanation du pouvoir exécutif il le représentait dans l'exercice d'une partie de ses attributions sans revêtir jamais les caractères d'une juridiction.

C'est ce même conseil, transformé par l'Empire pour l'adapter à ses constitutions, qui fut maintenu par le gouvernement de Louis XVIII, avec, toutefois, des modifications importantes rendues nécessaires par la nouvelle Constitution ; il demeurerait cependant chargé de l'instruction des affaires contentieuses.

Sans doute par l'ordonnance du 29 juin 1814 avait-on fait un pas en arrière en accordant le nom de jugement (1) aux projets de décisions sur les affaires contentieuses ; mais l'ordonnance du 23 août 1815 les qualifia d'ordonnance et cette appellation leur fut maintenue pendant toute la Restauration. Le pouvoir exécutif demeurerait donc responsable devant les chambres en la per-

(1) Article 8.

sonne des ministres de ces décisions que les secrétaires d'Etat ne faisaient pourtant que contresigner après le roi. Pas plus que des employés de bureaux que les ministres auraient chargés d'élucider certaines affaires administratives, les membres du Conseil d'Etat n'étaient responsables des décisions qu'ils proposaient au Roi pour les affaires contentieuses.

Le gouvernement de Louis XVIII restait donc dans la tradition inaugurée par la loi des 25 avril-27 mai 1791, tandis que les membres de l'opposition s'en étaient écartés en demandant l'inamovibilité pour le personnel du Conseil d'Etat.

Un article de la *Gazette de France*, du 18 novembre 1828 posait les vrais principes sur lesquels se trouvait établie cette institution :

« Le Conseil d'Etat n'est pas un corps judiciaire, c'est un conseil administratif. D'après les articles 13, 14 et 16 de la Charte constitutionnelle, le roi est chargé du pouvoir exécutif et de l'administration du royaume. Il fait des ordonnances relatives à l'exécution des lois et la proposition des lois lui est exclusivement réservée.

« Il résulte de ces articles que les Chambres n'ont rien à voir dans les moyens que le roi peut employer pour préparer ses décisions administratives, ses ordonnances et les projets de lois qu'il présente. Comme il est évident que le roi ne peut faire de lui-même tout ce qui est de ses attributions constitutionnelles, il faut bien qu'il soit assisté par des fonctionnaires éclairés.

Ces fonctionnaires doivent être de son choix, car ils doivent avoir sa pensée et travailler sous l'inspiration de son initiative. Ces fonctionnaires doivent être révocables à sa volonté; car s'ils étaient inamovibles, ils seraient souverains; s'ils étaient souverains ce ne serait plus le roi qui aurait l'initiative des lois : ce serait une troisième Chambre législative; ce ne serait plus le roi qui aurait l'administration, ce serait un quatrième pouvoir.

Comment alors les ministres du roi pourraient-ils *répondre* des projets de lois présentés et des ordonnances et de l'administration du royaume et de l'exécution des lois ? Il est donc incontestable que le roi agissant dans la sphère de ses attributions constitutionnelles a le droit de demander conseil à qui bon lui semble ».

Le principe de la séparation des pouvoirs constituait donc le vrai fondement du Conseil d'Etat considéré non seulement comme Conseil du roi, mais aussi comme institution, préparant les projets d'ordonnances pour le règlement des affaires administratives et contentieuses.

A la Chambre des députés pourtant des commissaires du Roi, Cuvier et Becquey, et le garde des sceaux de Serre, abandonnant un moment cette position solide, essayèrent de faire approuver par l'opposition les attributions prétendues juridictionnelles du Conseil d'Etat en établissant une distinction spécieuse. Le garde des sceaux (1) avait dit :

(1) Séance du 22 avril 1848,

« Le Conseil d'Etat ne présenterait plus aucun de ses avantages, si, au lieu d'être amovible, il était inamovible comme on en émit l'idée. Cette idée est seule subversive de l'administration ; elle est entièrement contre la nature des choses ; elle repose entièrement sur la fausse opinion qu'on s'est faite sur ce qu'on appelle improprement la juridiction du Conseil d'Etat. On suppose que cette juridiction consisté à prononcer sur des droits tandis qu'elle ne traite que des intérêts, ce qui est entièrement différent. C'est le propre de l'administration de toucher à des intérêts et à de grands intérêts ; c'est le propre des tribunaux de prononcer sur des droits ; aussi toutes les fois que les droits se trouvent mêlés avec des intérêts, ou plutôt que des intérêts, reposent sur des droits, le Conseil d'Etat ne manque jamais de déclarer son incompétence ».

Cuvier à son tour reprenait (1) :

« L'administration ne juge pas les tiers, elle dispose seulement des propriétés et des droits reconnus de l'Etat, de la manière la plus favorable au bien général de l'Etat ».

Sans doute cette distinction si subtile pourtant était-elle juste, mais on pouvait sans elle justifier l'amovibilité des membres du Conseil d'Etat à l'aide du principe de la séparation des pouvoirs. C'est ce que dans cette même séance faisait Cuvier lorsqu'il établissait avec une irréfutable logique :

(1) Séance du 27 mai 1819.

« Le système administratif doit se composer de personnes toutes amovibles, toutes obéissant les unes aux autres, tant que leur conscience ne les arrête pas et lorsque leur conscience les arrête leur devoir est de ne pas arrêter la marche pour laquelle ils ont reçu l'impulsion supérieure mais de se retirer eux-mêmes en déclarant qu'ils ne peuvent plus la suivre. »

Le sentiment du garde des sceaux (1) était le même : « Si le Conseil d'Etat était inamovible, il ne serait plus le régulateur de l'administration, il serait l'administration elle-même. Car comme il n'y a pas de décision administrative dont on ne puisse se plaindre, dont on ne puisse appeler, le tribunal inamovible devant lequel serait porté cet appel, et qui jugerait sans recours, ferait incontestablement la loi à tous les administrés soumis à sa juridiction. Il la ferait au roi lui-même qui ne serait plus l'administrateur suprême de ses Etats. Il y aurait là le danger d'une tyrannie d'autant plus redoutable qu'elle serait sans remède, d'autant plus sans remède qu'elle détruirait le principe de la responsabilité... car quelle responsabilité pourrait désormais peser sur des administrateurs obligés de se conformer à des règles posées par des jugements sans appel et sans recours ».

(1) 22 avril 1818.

IV. — *De la légalité de certaines attributions du Conseil d'Etat.*

L'argumentation des députés de l'opposition, tendant à justifier *à priori* l'inamovibilité des membres du Conseil d'Etat, n'était donc pas triomphante. Beaucoup plus faible encore apparaissait leur opinion consistant à dénier une base légale aux attributions du Conseil.

L'article 52 de la constitution du 22 frimaire an VIII appelant un Conseil d'Etat à décider des affaires administratives, ne pouvait certes pas, en effet, avoir été abrogé par la Charte avec laquelle il n'offrait aucune incompatibilité.

De même les décrets de 1806, sur le Conseil d'Etat, avaient encore force de loi sous la Restauration, l'abrogation tacite des dispositions législatives n'étant pas admise en France. Il devait en être ainsi même si ces décrets avaient réglé des matières qui auraient dû l'être par des lois : le Sénat conservateur ne les ayant pas annulés, ils avaient conservé force légale.

Au reste, l'existence du Conseil d'Etat avait été reconnue depuis la promulgation de la Charte par divers textes législatifs. C'est ainsi que la loi des finances du 28 avril 1816 porte au chapitre III, intitulé : « Des abonnements pour le droit de vente au détail », un paragraphe ainsi conçu :

« Lorsque la régie ne sera pas d'accord avec les dé-

bitants 'pour fixer l'équivalent du droit, le préfet, en Conseil de préfecture, prononcera, sauf le recours en Conseil d'Etat ».

De même, les lois du 5 février 1517 sur les élections (articles 5 et 6); du 27 avril 1825, art. 14; le Code forestier du 21 mars 1827, articles 64 et 90, etc., non seulement reconnaissaient l'existence du Conseil d'Etat mais lui accordaient de nouvelles attributions.

Même au cas où les lois et décrets du consulat et de l'Empire intéressant le Conseil d'Etat auraient été abrogés par la Charte, les lois postérieures à cet acte fondamental accordant au Conseil d'Etat de nouvelles attributions ne pouvaient subir encore la même déchéance et légalisaient donc son existence.

Cette opinion se trouvait d'autant plus admissible que la question avait été nettement posée à la Chambre, pendant la discussion de l'article 90 de la loi de finances du 25 mai 1817. Cet article, relativement au droit d'entrée sur les huiles, autorise le *recours de droit* contre les décisions du ministre des finances par appel des arrêtés des préfets, sur les réclamations des communes, contre leur assujettissement à ce droit. Dans la séance du 24 février 1817, M. Voyer d'Argenson proposa de supprimer ce paragraphe de l'article et de terminer le premier par ces mots: « la réclamation de la commune sera portée devant les tribunaux ». Son amendement était ainsi motivé :

« Messieurs, je demande que la commission explique

ce qu'elle entend par le recours de droit contre la décision du ministre... S'agirait-il du recours au Conseil d'Etat ainsi que je suis porté à le croire? Alors *je demande à la commission de l'énoncer clairement et à la Chambre d'examiner si elle est dans l'intention de consacrer, par l'importante loi du budget, une hiérarchie administrative destructive de la responsabilité des fonctionnaires publics de tous les degrés, ainsi que de toutes les garanties promises aux citoyens, puisqu'elle aboutit à un Conseil d'Etat exempt de toutes responsabilités, étranger sinon contraire à l'esprit comme au texte de la Charte, pourvu d'attributions indéterminées et par cela même trop favorable à l'arbitraire, etc.*

Le baron Pasquier, garde des sceaux, fit alors observer que les termes de l'article avaient en effet pour objet le recours au Conseil d'Etat :

« Ce recours, ajouta-t-il, n'est pas une chose nouvelle, c'est un mode établi depuis longtemps et la Chambre elle-même l'a reconnu en statuant que le recours avait lieu dans les constitutions relatives aux élections. »

L'amendement de Voyer d'Argenson ayant été repoussé, la Chambre s'était donc prononcée de propos délibéré pour le maintien du Conseil d'Etat et l'illégalité constitutive de ce dernier — si illégalité il y avait eu — se trouvait donc annihilée.

V. — *Attaques d'ordre budgétaire.*

Ne pouvant atteindre le Conseil d'Etat dans sa base légale, l'opposition essaya de restreindre son importance en lui imputant un grief d'ordre budgétaire : les membres du Conseil d'Etat sont, disait-on, trop nombreux et leur traitement trop élevé. Aussi, vers la fin de la Restauration, à dater surtout du ministère Martignac, les membres de l'opposition tournèrent-ils leurs efforts vers une double réduction sur ce chapitre.

Dès 1817, pourtant le garde des sceaux pouvait dire :

« Nulle institution depuis l'établissement du gouvernement du roi n'a supporté des modifications plus économiques. Sous le dernier gouvernement, le traitement des conseillers d'Etat était de 25.000 francs. Ils ne touchent aujourd'hui que 12.000 francs environ ; ils étaient au nombre de 50, ils sont réduits à trente en service ordinaire et le service ordinaire est seul rétribué, car, ne vous y trompez pas, le plus grand nombre des conseillers d'Etat dont vous voyez les noms sur les listes n'ont qu'un titre d'honneur qui n'est nullement onéreux à l'Etat mais qui n'en est pas moins précieux. Il existe cependant un petit nombre de conseillers d'Etat qui ne sont pas en service ordinaire et qui cependant reçoivent des traitements : c'est une exception dont on ne doit pas craindre le renouvellement. Ce sont d'anciens magistrats membres du Conseil du Roi, pour la

plupart compagnons de son exil qui n'en ont rapporté que leurs lumières et leurs vertus. »

Dès 1818, de Cormenin aussi, dans un opuscule sur le Conseil d'Etat, avait répondu à ce double grief. A ceux qui se plaignaient du trop grand nombre des membres entrant dans la composition du Conseil d'Etat, il opposa que dans l'effectif total entraient les membres honoraires n'ayant qu'un titre sans fonction, n'assistant ni aux délibérations des comités ni aux Assemblées générales et ne recevant aucun traitement. A ceux qui trouvaient trop élevé le chiffre de dépenses, il montra que le budget du Conseil d'Etat, qui s'élevait en 1814 à 1.820.000 francs, n'atteignait plus en 1818 que 888.000 francs.

L'année suivante, Roy, dans son rapport sur le budget (1), disait :

« Nous devons faire observer que la dépense du Conseil d'Etat qui était de 888.000 francs en 1818 n'est plus présentée dans le budget de 1819 que pour 801.000 fr. : la diminution est de 87.000 francs ». Il ajoutait, il est vrai : « Mais la plus grande partie de cette diminution peut résulter de causes qui ne sont que temporaires ou de ce que quelques traitements seraient reportés sur d'autres services ».

En 1824, le budget du Conseil d'Etat n'était plus que de 634.000 francs, chiffre qui fut maintenu jusqu'en 1828, époque où il fut ramené à 619.000 francs.

(1) 18 mai 1819.

Dans la discussion du budget de 1829, les ultra-royalistes et les libéraux firent un nouvel effort et, malgré l'intervention des membres les plus écoutés du ministère, une nouvelle réduction de 119.000 francs fut votée et le budget du Conseil d'Etat ramené à 500.000 francs. Ce vote entraîna l'ordonnance du 5 novembre 1828 qui remania l'organisation du Conseil d'Etat et diminua le nombre de ses membres.

Jugeant cette tactique habile, les adversaires du Conseil firent réduire encore de 100.000 francs ce maigre budget, pour l'exercice de 1830. La Révolution de juillet vint mettre fin à une situation intolérable pour le gouvernement de Polignac qui avait maintenu, sans nouvelles restrictions, le personnel du Conseil d'Etat, malgré l'insuffisance flagrante des crédits alloués.

L'opposition ne put donc atteindre dans son principe l'existence du Conseil d'Etat, mais ses efforts ne furent pas sans résultats néanmoins, puisqu'elles obligèrent les divers gouvernements de la Restauration à apporter des modifications successives dans l'organisation du Conseil d'Etat, comme nous venons de le voir, et même dans ses attributions — ce qu'il nous reste à expliquer.

CHAPITRE II

ATTAQUES CONTRE CERTAINES ATTRIBUTIONS DU CONSEIL D'ÉTAT

La lutte menée par l'opposition libérale contre le Conseil d'Etat suivit, sous le gouvernement de la Restauration, une évolution régressive. Après avoir débuté en l'accusant d'être anticonstitutionnel et en réclamant sa suppression, les adversaires du Conseil d'Etat ramenèrent peu à peu leurs prétentions à de plus modestes proportions et ils n'exigeaient plus en dernier lieu que des modifications dans les attributions de cette institution que les plus aveugles avaient fini par reconnaître nécessaire.

Dès 1821, le général Sébastiani, l'un des membres les plus écoutés de la gauche, disait à la tribune de la Chambre (1) :

« Je me plais à reconnaître l'utilité du Conseil d'Etat. La multiplicité des affaires administratives exige un tribunal pour ainsi dire spécial pour les décider dans

(1) Séance du 21 juin.

l'intérêt de l'Etat et des particuliers. Mais rien n'empêche ce tribunal d'être institué légalement, de suivre des formes dans ses jugements. »

Le gouvernement de la Restauration qui publia plusieurs ordonnances sur le Conseil d'Etat, ne promit de l'organiser par une loi, comme le demandaient les libéraux, que sous le ministère Martignac et cette promesse ne fut du reste pas tenue.

Quant à ses attributions, exception faite pour l'ordonnance du 23 août 1815, qui en mentionne quelques-unes, les autres ordonnances sont en général à peu près muettes à leur endroit. Il est vrai que ses fonctions les plus importantes, sous le régime impérial, lui avaient été maintenues par le gouvernement de la Restauration — sauf dans ce qu'elles avaient d'incompatible avec le nouvel ordre de choses établi par la Charte.

Aussi les adversaires du Conseil d'Etat, estimant les attributions de cette institution en contradiction avec les nouveaux principes constitutionnels, redoublèrent-ils de vivacité dans leurs attaques. Sur plusieurs points le gouvernement de Charles X, surtout, se vit donc obligé de céder à la pression populaire, tandis que sur d'autres, il maintenait difficilement ses positions. Les réformateurs auraient voulu amener des modifications à l'état de choses existant particulièrement en ce qui concernait :

- 1° Les appels comme d'abus ;
- 2° Les fournitures et marchés ;

Leonardi.

3° L'autorisation des poursuites contre les fonctionnaires ;

4° Les conflits ;

5° L'interprétation des lois ;

6° La juridiction des affaires contentieuses.

I. — *Les appels comme d'abus* (1).

Le motif commun à plusieurs de ces attributions, des attaques dont elles furent l'objet à cette époque, fut la défiance inspirée aux libéraux par le Conseil d'Etat considéré comme juridiction.

Des protestations se firent entendre contre la juridiction du Conseil d'Etat, même à l'occasion des appels comme d'abus et de l'enregistrement des bulles et actes du Saint-Siège. En accordant aux membres du clergé cette juridiction extraordinaire, l'Empire créa et la Restauration conserva, disait-on, un tribunal d'exception pour une classe privilégiée de fonctionnaires. Certes, au sortir de la période révolutionnaire, Napoléon avait pu alléguer la raison d'Etat, pour donner à son Conseil le contrôle des faits et gestes des membres du clergé. Mais la Charte n'avait pas pu maintenir, sans

(1) Baillot, *Des libertés de l'Eglise gallicane*, 1817.

Jauffret, *Examen des articles organiques*, 1817.

Lanjuinais, *Mémoire sur la religion*, 1821.

Dupin, *Liberté de l'Eglise gallicane*, 1824.

se mettre en contradiction avec elle-même, ce vestige de l'absolutisme impérial. Le siècle avait marché, les idées avaient évolué. Le refus des sacrements, par exemple, dont Napoléon avait fait un délit pour les ecclésiastiques, était considéré sous la Restauration, même par les libéraux, comme un droit pour le prêtre qui devait rester maître d'accorder ou de refuser son ministère. On ne s'expliquait plus qu'il existât des pénalités en ces matières. Pour les autres cas d'abus, « qu'y a-t-il, écrivait le *Constitutionnel* du 7 novembre 1828, sinon des faits à constater, des dispositions de lois pénales à appliquer, toutes choses qui sont de la compétence de l'autorité judiciaire. »

Quant aux bulles, brefs, décrets et autres actes de la Cour de Rome, le même article ajoutait :

« S'ils doivent avoir force de loi dans le royaume de France, cette force ne peut leur être donnée que par le vote législatif et la sanction royale ; l'enregistrement de ces actes par le Conseil d'Etat ne pourrait les rendre obligatoires pour les Français, sans détruire l'indépendance nationale. Faire de ce droit d'enregistrement une des attributions du Conseil d'Etat, c'est aliéner à son bénéfice la portion la plus essentielle de la monarchie. »

L'auteur de cet article considérait donc les actes émanant du Saint-Siège comme des dispositions législatives auxquelles l'enregistrement du Conseil d'Etat aurait donné la sanction que le roi donnait aux actes votés

par les Chambres. Cette assimilation paraît un peu forcée. Les actes du Saint-Siège n'obligeaient que les croyants, tandis qu'une loi doit recevoir une application générale dans toute l'étendue du royaume. Le Conseil d'Etat n'exerçait du reste cette attribution qu'en vertu de la loi du 2 avril 1802.

Pour expliquer l'état d'esprit qui inspirait tous ceux qui émettaient pourtant ces critiques, il faut songer à la vivacité des passions religieuses à cette époque, à la puissance réelle ou supposée du clergé, « de la Congrégation » et à la crainte que l'on éprouvait de voir une classe si importante de fonctionnaires se créer de nouveaux privilèges.

Sous l'Empire, la juridiction du Conseil d'Etat pour les déclarations comme d'abus pouvait être considérée comme un moyen d'asservir le clergé et d'en réprimer les moindres écarts ; sous la Restauration, au contraire, on ne voyait plus en elle qu'un moyen pour soustraire une classe de citoyens à la juridiction ordinaire.

Cette considération aide à expliquer les attaques dont cette attribution du Conseil d'Etat fut l'objet, attaques qui ne revêtirent cependant jamais le caractère d'acuité de celles qui portèrent, par exemple, sur les fournitures et marchés, soumis aussi à la juridiction du Conseil.

II. — *Des fournitures et marchés.*

Au reste, si cette dernière attribution fut très âprement discutée, ses défenseurs opposèrent une résistance assez molle. Les membres de l'opposition en avaient fait l'un de leurs principaux chefs d'accusation contre le Conseil d'Etat de la Restauration. Lorsque l'Etat se lie par un traité avec des particuliers, disait-on, ces derniers s'engagent envers lui à lui fournir certaines prestations, de la même façon qu'ils s'engageraient vis-à-vis d'autres particuliers. Si, dans ce second cas, les tribunaux civils sont compétents, pourquoi en serait-il différemment lorsque l'Etat est partie en la cause ? La matière des contrats est contenue dans le Code civil, elle devrait donc appartenir exclusivement à l'ordre judiciaire quelles que soient les parties au procès et les questions en litige.

L'amovibilité des membres du Conseil d'Etat était à cette occasion surtout considérée comme anti-constitutionnelle — tout au moins celle des membres de la section du contentieux appelés à juger ces contestations. Ces affaires d'ordre essentiellement judiciaire auraient dû être affirmait-on, soumises à la décision des juges inamovibles ; et les jugements de ces derniers n'auraient pas dû avoir besoin, pour être valables, d'être rédigés en forme d'ordonnance, signés par le roi et contresignés par un ministre. Si un ministre après avoir con-

sulté un comité du Conseil prenait une décision lésant les droits d'un tiers fournisseur, ce dernier, pour se faire rendre justice, était tenu de s'adresser au Conseil d'Etat par l'intermédiaire obligatoire du ministre. En cas de refus du ministre d'autoriser ou plutôt de transmettre cette demande au Conseil, le demandeur n'avait aucun moyen pour l'y contraindre, si ce n'est en mettant en jeu devant les Chambres, avec une pétition, sa responsabilité ministérielle ; mais cette procédure à peu près impraticable équivalait à une absence complète de sanction.

Si le ministre, au contraire, croyait devoir renvoyer l'affaire devant la section du contentieux, celle-ci ne faisait que l'instruire et rédiger un projet d'ordonnance qui était soumis à l'assemblée du Conseil d'Etat dont faisait partie le comité qui avait conseillé le ministre. Les membres de ce dernier pouvaient donc croire leur amour-propre d'auteur en jeu et aider à rendre contre toute justice une décision sensiblement conforme à la première. Il y avait donc là une confusion fâcheuse du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire ; avec ses fonctions administratives, les adversaires du Conseil d'Etat pouvaient lui reprocher de cumuler contre tout intérêt pour les particuliers des attributions judiciaires incompatibles avec les premières :

« Est-il juste, disait Labbey de Pompières (1), est-il

(1) Séance du 2 juillet 1828.

nécessaire que certains droits soient mis hors de la justice ordinaire pour être livrés à l'arbitraire administratif appelé juridiction administrative.

« Une justice rigoureuse pouvait, dit-on, nuire à l'intérêt public ; l'attribution faite au Conseil d'Etat du jugement des contestations qui s'élèvent à l'occasion des marchés dans lesquels le gouvernement est intéressé, est fondée sur ce que l'intérêt public peut exiger que les règles du droit civil en matière de contrats soient modifiées dans telle ou telle circonstance. Cette thèse est immorale, puisque l'une des parties devient juge dans sa propre cause, — ruineuse, car les parties contractantes font payer au gouvernement les chances que la justice arbitraire du Conseil d'Etat leur fait courir et la *prime d'assurance dépasse de beaucoup le risque.* »

Les partisans du *statu quo* ne pouvaient certainement pas contester le caractère judiciaire de ces affaires. Aussi Cuvier, commissaire du roi et conseiller d'Etat (1), disait-il à la tribune de la Chambre des députés :

« Il est bien clair que le jugement d'un marché est un acte judiciaire, et que dans la règle ordinaire il devrait être porté par un tribunal ; mais ici, il n'y a pas tout à fait un abus. Le contractant qui s'engage à faire une fourniture au gouvernement consigne dans son

(1) Séance du 27 mai 1819.

traité l'obligation de se soumettre à cette juridiction arbitrale, si vous voulez. Ainsi, c'est une chose accidentelle qui ne tient pas à l'essence du système administratif, qui pourrait bien lui être enlevée, sans lui faire tort comme gouvernement ; mais je crois que, économiquement parlant, on lui en ferait beaucoup et que les fournisseurs eux-mêmes ne trouveraient pas toujours leurs avantages à suivre tous les degrés de la juridiction ordinaire ».

En cette matière les partisans du Conseil d'Etat n'avaient donc pas l'intransigeance qui les caractérisait en d'autres occasions : ils étaient obligés de plaider les circonstances atténuantes, comme on dirait aujourd'hui : En droit le Conseil d'Etat se trouvait dans la situation d'un tribunal arbitral ; en fait, les choses avaient un autre aspect puisque cette clause, devenue de style, était imposée à ceux qui contractaient avec l'Etat.

Il convient au reste de remarquer que les partisans les plus résolus à maintenir le *statu quo* au Conseil d'Etat, affectaient, comme Cuvier, une grande indifférence au sujet du maintien ou de la suppression de la juridiction du Conseil d'Etat en matière de marchés et de fournitures.

III. — *Autorisation des poursuites contre
les fonctionnaires.*

Plus nette fut leur attitude sur l'article 75 de la Constitution du 22 frimaire an VIII, qui chargeait le Conseil d'Etat d'autoriser les poursuites contre les fonctionnaires.

Dans la séance du 27 mai 1819, Cuvier considérait « le pouvoir royal de livrer les agents administratifs aux tribunaux » comme un moyen indispensable de conserver la séparation des pouvoirs. Le 8 juin 1829, de Cormenin émettait à la tribune la même opinion lorsqu'il disait :

« La garantie des fonctionnaires est nécessaire à la marche du pouvoir exécutif; sans elle, les tribunaux avec leurs mandats d'arrêt pourraient lancer l'interdit sur la liberté des administrateurs ».

Les rédacteurs de la constitution de l'an VIII avaient voulu créer une administration qui ne fût pas comme les administrations révolutionnaires à la merci du public. Sous la Révolution, en effet, les différentes administrations n'avaient été pour ainsi dire d'aucun secours pour le pouvoir exécutif qui n'eut jamais sur elles qu'une apparence d'ascendant (1). Aussi le gouvernement consulaire voulut-il créer une administration

(1) Taine, *Les origines de la France contemporaine.*

forte et assurer à ses fonctionnaires une situation indépendante. Mais en obligeant ceux qui voulaient poursuivre des fonctionnaires à obtenir préalablement l'autorisation du Conseil d'Etat il prit peut-être une mesure trop protectrice. Désormais il devint à peu près impossible de poursuivre un fonctionnaire, puisque la demande de poursuite devait être adressée à un ministre maître de refuser de la transmettre au Conseil d'Etat qui avait toujours le droit de la rejeter.

Aussi les protestations contre un si injuste état de choses s'élevèrent-elles véhémentes sous la Restauration.

Dans la séance du 9 avril 1829, Devaux disait à la Chambre :

« Le Conseil d'Etat n'a plus rien, comme Conseil, de ce qui le rendait utile à l'Empire, mais il a conservé tout ce qui peut être préjudiciable à la monarchie constitutionnelle. Aussi a-t-il bien retenu cette dotation consulaire de l'article 75, asile fameux d'impunité pour tous les abus du pouvoir, véritable contre lettre impériale des garanties écrites dans la Charte de la Restauration. »

La même année, lors de la discussion du budget de la justice, M. de Cormenin, dont la modération avait été souvent d'un très grand secours aux défenseurs du Conseil d'Etat, fit une sortie fort vive contre ce privilège des fonctionnaires contenu dans l'article 75 de la Constitution de l'an VIII. Sans méconnaître les considérations qui avaient fait accorder cette garantie aux

fonctionnaires, il donna à entendre qu'on en avait abusé en l'étendant beaucoup trop loin, qu'établie sous une autre forme de gouvernement elle ne convenait pas au gouvernement constitutionnel et que les ministres étant responsables, il leur devait appartenir de déclarer s'ils assumaient la responsabilité de leurs agents : faute de quoi, après un délai fixé, ceux-ci pourraient être poursuivis devant les tribunaux ordinaires. Il démontra que d'ailleurs aussi longtemps que les lois formelles n'auraient pas donné le moyen de réaliser cette responsabilité, elle ne serait qu'une illusion, qu'un pur mensonge. « Je suppose, dit-il, seulement pour mieux faire ressortir les vices et les lacunes de notre administration, que je puisse voir mon domaine envahi, ma liberté captivée, mon honneur outragé par les violences personnelles d'un ministre. Comment, si ce ministre est pair, s'il est député, il faudra que moi, citoyen obscur, je montre devant les Chambres une grande machine d'accusation et que la permission de poursuivre demandée dans un intérêt privé me soit refusée par une majorité politique. Et mon persécuteur jouira tranquillement à mes yeux du silence des lois et de l'inviolabilité de son crime. Je suppose encore qu'un officier, un receveur, un comptable soit traduit devant les tribunaux par des ordres arbitraires ou sur de fausses accusations d'un ministre. Comment il pourra être, à l'aide des pièces falsifiées ou retenues, condamné injustement, plongé dans les cachots, attaché peut-être à la chaîne des galériens et

lorsque, du fond de sa prison, il poussera des cris de douleur vers la justice, la justice sera pour lui sans refuge et sans organe. Il demandera que l'action publique soit exercée, on lui répondra que les gens du roi n'ont pas besoin qu'on leur enseigne ce qu'ils ont à faire, et les gens du roi s'il leur plaît n'en feront rien. Il demandera que du moins dans ses misères on lui permette de lutter à fins civiles contre le puissant ministre et personne ne sera trouvé dans le royaume de France qui veuille ou puisse lui accorder cette autorisation, car, présente-t-on une requête au roi personnellement, le roi répond avec raison : que la justice se fasse comme et par qui elle doit être faite. S'adresse-t-on à la Chambre des députés ; elle dit que ces sortes de cas ne rentrent pas dans l'article 56 de la Charte. S'adresse-t-on de la Chambre aux tribunaux, les tribunaux déclarent qu'il ne leur est pas libre de statuer avant le Conseil d'Etat, qui, à son tour, prétend qu'il ne peut autoriser la mise en jugement des ministres incriminés. Je me trompe, Messieurs, ils peuvent être condamnés, par exemple, à siéger, eux et leur postérité, à la Chambre des pairs, condamnés à se passer de l'épaule au côté le grand cordon de l'ordre du Saint-Esprit, de la légion d'honneur ».

Ainsi des esprits modérés comme deCormenin, membre du Conseil d'Etat, tout en admettant en principe qu'une garantie contre des poursuites téméraires était nécessaire aux fonctionnaires, trouvait excessive l'autorisa-

tion préalable des poursuites imposée par l'article 75 de la Constitution de l'an VIII. Cependant, malgré la vivacité et la fréquence de ces attaques, cet article fut maintenu pendant toute la Restauration et bien longtemps encore après la chute de Charles X.

A cette époque, il était généralement considéré comme le rempart qui maintenait la séparation entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. Toutes les assemblées de la Révolution avaient conservé jalousement, au moins en théorie, cette séparation des pouvoirs regardée comme la seule base solide d'un gouvernement libre et qui fut maintenue par les gouvernements postérieurs. Il sembla donc naturel que des mesures fussent prises pour éviter aux fonctionnaires d'être en buttes à des tracasseries judiciaires.

IV. — *Des conflits* (1).

En attaquant l'attribution maintenue au Conseil d'Etat du jugement des conflits entre les autorités administrative et judiciaire, les libéraux obtinrent un résultat plus satisfaisant. Dans les premières années de la Restauration, cette attribution avait reçu, il est vrai, une extension considérable, surtout à la suite du vote de la loi de 1817 sur les élections ; un véritable abus

(1) Guillard, *Conflits d'attributions*.

de conflits avait été fait par les préfets désireux, par exemple, d'écarter des listes électorales les électeurs libéraux. Aussi soit à la tribune de la Chambre, soit dans des œuvres de circonstances, les réclamations les plus vives se firent-elles jour à ce sujet. La ligne de démarcation entre les attributions de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire, étant toujours très indécise, les préfets en profitaient pour renvoyer au Conseil d'Etat les affaires dans lesquelles l'Etat ou le gouvernement avaient le plus minime intérêt.

En matière contentieuse on remarqua pourtant, sous la Restauration, une diminution par rapport au nombre moyen de conflits sous l'Empire.

Dans son rapport, sur la proposition de Gaëtan de la Rochefoucauld, déposé le 26 juin 1828, Hély d'Oyssel rappelait que de 1799 à 1814, le nombre moyen des conflits avait été de 65 à 70 par an ; que sous la Restauration il avait été de 40 par an ; mais que les conflits en matière électorale s'étaient élevés à 103 pour l'année 1827 et les premiers mois de l'année 1828.

La loi de 1817 avait en effet attribué au Conseil d'Etat les contestations sur les contributions et le domicile politique et aux cours royales celles qui concernaient les jouissances des droits civils et politiques. Cette classification était vicieuse ou du moins incomplète et des collisions continuelles entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire devaient avoir lieu.

Les libéraux se considérant comme victimes de cette

loi firent des efforts désespérés pour en faire abroger les dispositions contraires à leurs intérêts. Dans la séance du 7 juin 1821, Manuel disait à la tribune de la Chambre :

« Une loi récente a confié au Conseil d'Etat le soin de prononcer sur les droits électoraux, c'est-à-dire que les éléments qui constituent cette Chambre, destinée par la nature de son institution à lutter contre le pouvoir, à garantir même en les défendant les libertés publiques, les éléments de cette Chambre sont abandonnés au Conseil d'Etat et par conséquent au pouvoir qui prononce sur les contestations relatives aux droits électoraux. Ainsi, si un préfet jugeait à propos d'élever des difficultés contre les droits des électeurs qui, par la nature de leurs opinions, peuvent faire craindre au pouvoir une objection plus ou moins rigoureuse, par qui serait jugée la contestation que le pouvoir aurait élevée ? Par le pouvoir lui-même. Ainsi s'il plaît aux ministres de retrancher du Conseil d'Etat les hommes qu'ils croient les plus indépendants, ce seraient les ministres eux-mêmes qui décideraient qu'ils ont bien fait. »

Le danger signalé par le leader libéral ne paraissait pas aussi pressant aux amis du gouvernement. Le 1^{er} mai 1826, de Berbis, rapporteur de la commission du budget, disait en effet :

« Les nombreux conflits qui s'élevaient naguère prouvant que la ligne de démarcation n'est pas nettement tracée, ou du moins n'est pas assez généralement conti-

nue. Toutefois, d'après les renseignements que s'est procurés votre commission, il est constant que les ministres de la justice et de l'intérieur ont pris des mesures pour que les procureurs généraux et les préfets n'élevassent des conflits que dans les cas clairs et positifs. Ces moyens ont produit des résultats tels que dans l'année 1825 le nombre des conflits a été réduit à 47 : 32 confirmés, 13 rejetés et 2 encore en instance.

« Pour que ces conflits fussent plus rares encore, il faudrait que ce qui sépare l'autorité judiciaire de l'autorité administrative fût mieux connu et que les attributions du Conseil d'Etat disséminées dans une foule de décrets, d'arrêts, de lois, d'ordonnances et d'avis fussent classées et réunies en un seul corps. C'est ce que nous avons lieu d'espérer par suite du travail de la commission instituée par l'ordonnance royale du 20 août 1824. »

Sous le ministère Villèle pourtant l'opposition mena contre le Conseil d'Etat une lutte particulièrement acharnée et son arme la plus forte fut la juridiction des conflits. Bavoux, député de l'opposition, publia sur les conflits un ouvrage en deux volumes dont le premier seul, le plus violent, parut avant la chute du ministère. Il y était dit (1) :

« Les conflits, au point où on les a amenés, sont une plaie ouverte dans notre corps social : il faut par tous les moyens chercher à la fermer ; etc. ».

(1) Introduction, page 2.

De même, plus loin :

« On a tellement (1) mis de côté toute retenue que les préfets élèvent conflits, même dans les affaires jugées contradictoirement avec eux, soit en qualité d'administrateurs des personnes ou des biens litigieux, soit comme protecteurs d'établissements publics ou de fondations, etc.

... Il n'y a qu'une chose fixe (2), c'est que les tribunaux ne peuvent jamais élever conflit; les préfets seuls peuvent le faire; il n'est pas nécessaire pour cela que l'affaire soit de la compétence administrative: sans examiner si elle y appartient, alors même qu'elle y serait absolument étrangère, il suffit qu'un agent de l'administration soit intervenu, qu'il ait fait un acte quelconque, même sans droit ni qualité, pour que les tribunaux, alors même que le fonds leur appartient, dussent s'arrêter devant cet acte illégal, s'abstenir et renvoyer devant ce que l'on appelle des juges administratifs.

« ... C'est l'idée (3) qui revise et réforme les tribunaux comme les cours souveraines; c'est elle qui leur interdit de juger, c'est elle qui se dit compétente, qui déclare qu'ils ne le sont pas: par là elle se constitue pouvoir judiciaire, centralise celui qui est établi, lui arrache les affaires qu'il lui plaît de choisir et lui laisse celles qu'elle n'a aucun intérêt de se donner ».

(1) Page 5.

(2) Page 8.

(3) Page 9.

A tous ces reproches, les partisans du Conseil d'Etat répondaient avec de Cormenin que de ces abus ce n'était pas au Conseil d'Etat qu'il fallait s'en prendre : « ce n'est pas lui qui élève les conflits, il ne fait que les juger » : ce sont donc les attributions des préfets qu'il faut modifier, disait-on.

Une réforme s'imposait cependant. Aussi l'un des premiers actes du ministère de Martignac fut-il d'accorder, sur ce point, dans une large mesure, satisfaction à l'opinion publique par l'ordonnance du 1^{er} juin 1828.

Cette ordonnance, si impatiemment attendue, était présentée par son préambule comme la conséquence d'un arrêté du garde des sceaux, en date du 16 janvier 1828, qui instituait une commission pour restreindre les conflits en délimitant les matières propres à la juridiction civile ou à la juridiction administrative. La nouvelle ordonnance réalisa à peu près ce but et établit en même temps une procédure des conflits (5 à 17) qui ne devait guère être modifiée depuis.

Désormais, conformément à l'article 1^{er}, il ne devait plus être possible d'élever des conflits en matière criminelle, et en matière correctionnelle (article 8) ; ils ne pouvaient plus l'être que dans les deux cas suivants :

« 1^o Lorsque la répression des délits est attribuée par une disposition législative à l'autorité administrative » (ce paragraphe faisait allusion aux délits prévus en matière de voirie et réservés au Conseil de préfecture).

« 2° Lorsque le jugement à rendre par le tribunal dépendra d'une question préjudicielle dont la connaissance appartiendrait à l'autorité administrative en vertu d'une disposition législative. Dans ce dernier cas le conflit ne pourra être élevé que sur la question préjudicielle ».

Ce second cas n'admettait donc le conflit que sur la question préjudicielle, ce qui n'avait pas eu lieu jusque-là, le Conseil d'Etat ayant toujours décidé la question de fond avec la question préjudicielle.

L'article 3 signalait deux cas qui ne devaient pas donner lieu à conflit :

« 1° Défaut d'autorisation, soit de la part du gouvernement lorsqu'il s'agit de poursuites dirigées contre ses agents, soit de la part du Conseil de préfecture lorsqu'il s'agira de contestations judiciaires dans lesquelles les communes ou les établissements publics seront parties ;

« 2° Le défaut d'accomplissement des formalités à remplir devant l'administration préalablement aux poursuites judiciaires ».

Pour mettre fin à un abus qui avait existé jusque-là, l'article 4 spécifiait qu'il ne pourrait jamais être élevé de conflit « après des jugements rendus en dernier ressort ou acquiescés, ni après des arrêts définitifs » (sauf pour le cas prévu par le dernier paragraphe de l'article 8) où le tribunal aurait jugé le fond malgré le déclinaire du préfet.

La seconde partie de l'ordonnance règle la procédure en cas de conflit. Le préfet (article 5) avant d'élever le conflit est tenu d'adresser au Procureur du Roi « un mémoire dans lequel sera rapportée la disposition qui attribue à l'administration la connaissance du litige ».

Après communication de ce mémoire au Tribunal par le Procureur, ce dernier (article 7) est tenu de faire connaître dans les cinq jours au préfet ses conclusions ou réquisitions et le jugement rendu sur la compétence par le tribunal ; il doit en outre consigner sur un registre spécial la date de l'envoi.

Le préfet (article 8) n'a que 25 jours à dater de cet envoi pour élever le conflit, au cas où il le jugerait nécessaire, si son déclinatoire a été rejeté.

« Si le déclinatoire est admis, le préfet pourra également élever le conflit dans la quinzaine qui suivra la signification de l'acte d'appel, si la partie interjette appel du jugement ».

L'arrêté du préfet élevant le conflit devra viser (articles 9 et 10) le jugement intervenu et l'acte d'appel s'il y a lieu, ainsi que la disposition législative qui attribue à l'administration la connaissance du point litigieux ; il sera déposé au greffe du tribunal et si (article 11) dans le délai de quinzaine cet arrêté n'y avait pas été déposé, le conflit ne pourrait plus être élevé devant le même tribunal. Mais s'il y a été déposé en temps utile, le Procureur devra réquérir du tribunal réuni en Chambre du

Conseil, qu'il soit sursis à toute procédure judiciaire (article 27, loi du 21 fructidor an III).

L'arrêté et les pièces étant ensuite rétablis au greffe pendant quinze jours (article 13) les parties prévenues immédiatement par le Procureur pourront en prendre connaissance sans déplacement « et remettre, dans le même délai de quinzaine, au parquet du Procureur du roi, leurs observations sur la question de compétence avec tous les documents à l'appui ».

Le Procureur (article 14) transmet ces pièces avec ses observations au ministre de la justice qui, dans les 24 heures, doit les transmettre au Conseil d'Etat.

« Il sera statué sur le conflit, dit l'article 15, dans le délai de 40 jours, à dater de l'envoi des pièces au ministère de la justice. »

Ce délai ne pourra être prorogé de plus de deux mois. Et si ces délais (article 16) « expirent sans qu'il ait été statué sur le conflit, l'arrêté qui l'a élevé sera considéré comme non avenu et l'instance pourra être reprise devant les tribunaux ». On évitait ainsi le spectacle de décisions rendues plusieurs années après l'élévation du conflit, comme cela s'était produit à différentes reprises.

L'ordonnance tout entière fut accueillie avec joie par tous les membres de l'opposition. La plupart des mesures contenues dans l'ordonnance avaient du reste été proposées par ceux qui avaient traité ce sujet. C'est ainsi qu'on trouve dans l'ouvrage de Sirey sur le Conseil d'Etat (page 201) :

« On pourrait demander touchant les conflits :

1° Que les préfets n'élèvent jamais de conflits sur la simple demande d'un directeur des domaines, ou même sur la demande d'un particulier ;

« 2° *Que tout arrêté de préfet élevant un conflit soit, avant d'avoir effet définitif, communiqué à la partie qui a saisi les tribunaux ;*

« 3° *Que le préfet qui a élevé un conflit et qui a interrompu le cours de la justice, soit obligé d'adresser, dans la quinzaine, son arrêté de conflit et l'arrêt de sursis au ministre de la justice : pour que son Excellence puisse de suite faire cesser l'interruption du cours de la justice ».*

Le mérite du ministère Martignac demeurait considérable pourtant : il avait inscrit dans une ordonnance une partie des réclamations libérales sur la juridiction des conflits.

V. — *De l'interprétation des lois.*

Il ne devait pas tarder à leur faire une concession peut-être plus importante dans la question de l'interprétation des lois.

Le 25 mars 1828, le garde des sceaux Portalis avait déjà présenté à la Chambre des députés un projet de loi qui avait pour objet, avait-il dit, d'aplanir les obstacles qui s'opposaient au cours de la justice et de mettre

mieux en harmonie les règles qui devaient présider à l'interprétation des lois avec les principes fondamentaux du droit public du royaume. Jusqu'alors le système suivi à cet égard avait été celui de la loi du 16 septembre 1807, d'après lequel, toutes les fois que la Cour de cassation, par un second arrêt rendu, toutes sections réunies, sous la présidence du ministre de la justice, annulait un second jugement en dernier ressort, intervenu dans la même affaire entre les mêmes parties et attaqué par les mêmes moyens, l'interprétation de la loi devait être donnée dans la forme des règlements d'administration publique, c'est-à-dire par ordonnance, sur délibération et de l'avis du Conseil d'Etat. Depuis la Restauration le gouvernement et les Chambres avaient reconnu, en fait, que la loi de 1807 n'avait pas été abrogée par la Charte, ce qui avait lieu implicitement par le droit qu'exerçait le chef de l'Etat assisté du Conseil, en vertu de l'arrêté réglementaire du 5 nivôse an VIII, d'interpréter la loi *proprio motu*. Mais le mode d'exécution indiqué par un avis du Conseil d'Etat en date du 17 décembre 1823, auquel le roi avait donné approbation, entraînait de grandes difficultés. L'interprétation judiciaire par ordonnance royale n'avait d'autorité que pour le cas particulier qui l'avait provoqué ; le roi devait intervenir de nouveau dans tous les cas analogues si les tribunaux n'adoptaient pas la décision doctrinale promulguée en son nom et « descendue du trône au prétoire » à chaque incident de ce genre.

Les faits avaient démontré les inconvénients de ce système et l'urgente nécessité d'en sortir. Les dissentiments entre les divers tribunaux et la première Cour du royaume s'étaient multipliés ; de nombreux procès ne pouvaient être jugés. Il importait donc de faire disparaître les obstacles qui s'opposaient ainsi à la distribution de la justice.

L'interprétation des lois avait appartenu au roi sous l'ancien régime. Mais, disait Gaétan de la Rochefoucauld dans un ouvrage publié en 1829 : « C'est le roi Louis XVIII qui, en partageant l'autorité législative entre le roi et les Chambres a réellement enlevé au monarque la prérogative de l'interprétation des lois. Il était impossible, dès que l'on remontait à son origine, de ne pas convenir qu'elle avait appartenu au roi comme dépendante du pouvoir législatif, et non pas du pouvoir exécutif, et qu'il ne pouvait pas la conserver lorsqu'il n'avait plus le pouvoir législatif tout entier ». La vieille maxime : *ejus est interpretari cujus est condere* constituait le principal argument de ceux qui attaquaient cette attribution d'essence législative du Conseil d'Etat.

Le projet de loi présenté par le garde des sceaux Portalis, abrogeait la loi de 1807, portait que lorsque après la cassation d'un premier arrêt ou jugement en dernier ressort, le deuxième arrêt ou jugement rendu dans la même affaire entre les parties serait attaqué par les mêmes moyens que le premier, la Cour de cassation prononce-

rait toutes Chambres réunies et qu'en cas de nouvelle cassation, le jugement serait renvoyé à une Cour royale qui statuerait aussi toutes Chambres réunies; que l'arrêt qu'elle rendrait ne pourrait être attaqué par la voie de recours en cassation, qu'il en serait référé au roi pour être ultérieurement procédé par ses ordres à l'interprétation de la loi; et que dans la session législative la plus prochaine une loi interprétative serait proposée aux Chambres.

Le 10 mai Calemard de La Fayette donna lecture du rapport de la commission qui avait examiné le projet. Elle en approuvait la pensée et l'ensemble et en proposait l'adoption avec un léger amendement qui n'avait d'autre but que d'en éclaircir les dispositions: « L'interprétation législative, disait le rapport, ne peut appartenir qu'à la puissance législative tout entière. Il y a unanimité de la commission sur ce point. La déclaration interprétative doit être précédée du jugement définitif et absolu du procès qui fait apercevoir le silence ou l'obscurité de la loi. Les affaires de ce genre ne peuvent légalement trouver de juge que dans le cercle de nos institutions judiciaires. Il importe que la Cour de cassation continue de rester étrangère au jugement du fond du procès. Le moyen le plus convenable pour les éteindre après une seconde cassation est celui du renvoi à la cour royale avec dispense de pourvoi. »

La discussion s'ouvrit le 22 mai. Plusieurs membres de la droite: Terrier, le président de Cardonnel, de

Manssion, de La Boulaye, combattirent le projet comme attentatoire à la prérogative royale pour laquelle ils réclamaient le droit d'interpréter la loi. Devaux, de Dautnant, de Cormenin, Bavoux, Ricard, Jacquinot de Pampelune, tout en demandant certaines modifications appuyèrent, au contraire, une proposition qui, en conférant aux trois branches du pouvoir législatif l'interprétation des lois, abandonnée jusqu'alors à l'autorité ministérielle et du Conseil d'Etat, donnait à la législation un caractère plus libéral et plus conforme à l'esprit constitutionnel. Après de longs et minutieux débats auxquels le garde des sceaux prit part avec sa supériorité accoutumée, après le rejet de nombreux amendements conçus dans des sens très divers, le projet de loi fut voté, le 27 mai, à la majorité de 212 voix sur 243, avec une disposition additionnelle qui, en matière criminelle, correctionnelle ou de police, interdisait à la cour royale à laquelle l'affaire aurait été renvoyée par le second arrêt de la Cour de cassation, d'appliquer une peine plus grave que celle qui résulterait de l'interprétation la plus favorable à l'accusé.

La loi, portée le 5 juillet seulement à la Chambre des pairs, y fut, le 19, l'objet d'un rapport du comte Molé qui en proposa l'adoption en la présentant comme une conséquence de la Charte.

« Elle consacre, dit-il,... la division constitutionnelle de la charte, elle laisse les pouvoirs judiciaires s'accomplir par les cours royales ; elle charge la cour

régulatrice d'avertir la Majesté royale du doute qui s'est élevé dans l'application ; enfin elle confie au législateur l'interprétation et la modification de son ouvrage. »

De Saint-Romans, fidèle à ses doctrines ultra-monarchiques, revendiqua pour le Conseil d'Etat et comme appartenant à l'autorité royale le droit d'interprétation ; il dit que si la loi se faisait en France par le concours des trois branches de la législation, l'auguste auteur de la Charte n'avait pas voulu cependant que ces trois pouvoirs fussent tellement égaux que la prééminence du pouvoir royal disparût entièrement, et qu'au roi, à qui appartiennent l'initiative et la sanction, devait aussi appartenir l'interprétation qui en était le complément nécessaire.

Pour démontrer la nécessité de la proposition du gouvernement, de Barante fit remarquer que dans le système auquel se rattachait la loi de 1807, le Conseil d'Etat participait à la puissance législative, puisqu'il était chargé de préparer les projets de loi et même d'en soutenir la discussion devant un corps législatif muet, mais que, maintenant, ses attributions n'étaient plus les mêmes, qu'il ne pouvait plus que donner des avis qui, pour acquérir une autorité quelconque, devaient être convertis en ordonnances contresignées par un ministre, et qu'une ordonnance étant révocable de sa nature, l'interprétation faite dans cette forme serait nécessairement aussi révocable et transi-

toire. Comme on ne pouvait attribuer à la puissance législative la double fonction d'interpréter la loi et de décider sur les procès, comme, d'un autre côté, la Cour de cassation n'avait pas qualité pour établir des règles générales et obligatoires, et moins encore les cours royales, comme, enfin, quelle que fût l'autorité chargée de prononcer, on ne pouvait réunir l'interprétation au jugement sans donner à la loi interprétative un effet rétroactif condamné par tous les principes, de Barante en tirait la conclusion que la loi proposée contenait la seule solution satisfaisante de cette question délicate.

- Pasquier commença par rappeler les éminents services que le Conseil d'Etat avait rendus sous un régime dans lequel il était investi d'attributions inconciliables avec celui de la Charte ; il reconnut ceux qu'il rendait encore en éclairant la marche de l'administration, en réparant les erreurs qu'elle pouvait commettre, en défendant contre elle, au besoin, les droits des citoyens ; mais il dit que, pour ne pas compromettre ses importantes et utiles attributions, il fallait se garder de les étendre au delà de leurs limites raisonnables. A ceux qui, pour justifier son intervention dans l'interprétation des lois, invoquaient cet axiome que toute justice émane du roi, d'où l'on tirait la conséquence que dans les cas douteux c'était à lui ou à son Conseil qu'il fallait en référer, il répondait qu'à côté de ce principe il en était un autre consacré par la Charte, celui que la justice ne pouvait exercer que par des juges inamovibles, ce qui

excluait le Conseil d'Etat de toute participation aux jugements, puisque l'immovibilité ne pouvait lui appartenir. Pour écarter le reproche de renverser l'ordre des juridictions en transférant la suprématie aux cours royales, il faisait remarquer que le projet, loin de déranger cet ordre le maintenait et le confirmait, la juridiction des cours royales comprenant les personnes et les choses tandis que celle de la Cour de Cassation ne s'appliquait qu'aux doctrines.

Le garde des sceaux s'exprima dans le même sens. Suivant lui, l'interprétation de la loi appartenait en effet au Roi, mais, comme le droit de faire la loi : avec le concours des deux autres branches de la puissance législative. C'était aussi l'opinion du duc Decazes. La Chambre enfin, rejetant les amendements de de Frenilly, et de Maleville, combattus par Lainé, par le rapporteur et par le garde des sceaux, vota, le 24 juillet l'ensemble de la loi à la majorité de 112 voix sur 153.

La loi n'a que quatre articles.

L'une de ses dispositions les plus importantes est contenue dans le paragraphe 2 de l'article premier et est ainsi conçue :

« Lorsque la Cour de cassation a annulé deux arrêts ou jugements en dernier ressort rendus dans la même affaire entre les mêmes parties et attaqués par les mêmes moyens, le jugement de l'affaire est, dans tous les cas, renvoyé à une cour royale. La cour royale saisie

par l'arrêt de cassation prononce toutes Chambres assemblées ».

Lorsque c'est en matière criminelle, correctionnelle ou de simple police que le renvoi a lieu, l'affaire doit être jugée « par la Cour d'assises ou par l'un des tribunaux du département où l'instruction aura été commencée ».

En matière pénale la Cour à qui l'affaire aura été renvoyée ne pourrait appliquer (3^e paragraphe, article 2) « une peine plus grave que celle qui résulte de l'interprétation la plus favorable à l'accusé ».

L'article 3 spécifiait que « dans la session législative qui suit le référé, une loi interprétative est proposée aux Chambres, tandis que, par l'article 4, la loi du 16 septembre 1807 était explicitement abrogée.

Bien plus largement que dans la matière des conflits, le ministère Martignac avait donc accordé la plus entière satisfaction à l'opinion libérale dans la question de l'interprétation des lois.

VI. — *Des affaires contentieuses.*

Il se montra beaucoup moins disposé à accueillir son inspiration au sujet de l'étude des affaires contentieuses et de la meilleure manière dont les décisions devaient être prises.

Sous la Restauration, comme on l'a vu, les affaires

délibérées par le comité contentieux étaient portées au grand et au petit ordre du jour du Conseil. Devant le Conseil d'Etat on se contentait pour les affaires du petit ordre de lire un projet d'ordonnance qui était toujours adopté sans discussion, tandis que pour les affaires du grand ordre on faisait précéder d'un rapport le projet d'ordonnance.

Cette distinction entre le grand et le petit ordre était jugée vicieuse parce qu'arbitraire : les affaires du petit ordre qui, selon de Cormenin, étaient dans la proportion de 30 à 2 se trouvaient sacrifiées. Quant aux affaires du grand ordre, la simple lecture du rapport devant le Conseil réuni ne paraissait pas suffisamment protectrice des intérêts des particuliers : rapidement faite, elle ne permettait guère aux membres du Conseil de se faire une idée raisonnée de l'affaire en cause. L'impression du rapport pouvait, il est vrai, être ordonnée, mais comme elle était très coûteuse, les parties se gardaient de la demander.

Cette double étude des affaires n'avait guère d'autres résultats que de les faire traîner en longueur : le délai qui s'écoulait entre l'avis du comité du contentieux et la délibération du Conseil d'Etat se trouvait perdu pour les parties.

Est-il juste et régulier, disaient en outre les adversaires du Conseil d'Etat, que les ministres aient séance et voix délibérative dans le Conseil devant lequel les citoyens vont attaquer leurs décisions ? Mais surtout

n'est-ce pas une mesure inique que celle qui appelle les membres d'un comité à se prononcer, dans l'assemblée générale, comme juges, sur une décision qu'ils ont un intérêt d'amour-propre à défendre pour l'avoir conseillée ?

Dans la séance du 3 juillet 1829, le ministre de l'intérieur essaya de répondre aux reproches adressés au gouvernement sur le maintien du grand ordre et du petit ordre :

« On se plaint, dit-il, de ce qu'il existe un petit et un grand ordre. Mais dans tous les tribunaux du monde on a fait une distinction entre les affaires sommaires et les procès ordinaires : les affaires que ces tribunaux qualifient de sommaires sont portées au comité du contentieux qui les examine. Si tous les membres du comité sont d'accord sur la solution qui doit être donnée, il est convenu que l'affaire portée au Conseil d'Etat ne l'est que par la simple lecture de l'ordonnance ; mais l'ordonnance rappelle les faits et les considérants et si quelqu'un des ministres qui n'ont point assisté au comité du contentieux éprouve des doutes, il demande communication du rapport et des pièces : l'affaire est alors discutée de nouveau.

Dans le grand ordre les affaires sont examinées avec le soin le plus scrupuleux, le rapport est fait avec les plus longs détails devant le Conseil d'Etat siégeant les sections réunies ; chaque membre prend connaissance des pièces et la discussion s'engage ; elle est longue et vive quoiqu'elle n'ait pas d'auditeurs. »

Cette absence d'auditeurs constituait précisément la non-publicité des délibérations, et c'était encore là l'un des griefs les plus fréquemment avancés contre la juridiction du Conseil d'Etat. Ce huis-clos était considéré comme anticonstitutionnel par l'opposition libérale qui, contrairement à l'avis des partisans du Conseil d'Etat, estimait que les affaires contentieuses ne pouvaient être jugées que par un tribunal. La divergence entre les deux points de vue était donc absolue. Cuvier (1) affirmait :

« On a dit que les affaires sont traitées au Conseil d'Etat à huis clos ; et ne voudrait-on pas, en effet, que les affaires du gouvernement fussent plaidées à l'audience ? Mais qui ne sait pas que tous les intéressés peuvent présenter des mémoires et les faire présenter par leur avocats ? Que souvent ils en impriment ? »

Des récriminations se firent aussi entendre sur la procédure coûteuse qu'on était tenu de suivre devant le Conseil d'Etat. Le décret du 22 juillet 1806, avait à ce sujet, maintenu en vigueur les règlements du 28 juin 1738 et du 12 septembre 1739 ; mais ces différents actes contenaient des dispositions inapplicables aux procédures qui s'instruisaient alors devant le Conseil d'Etat. Aussi une ordonnance du 18 janvier 1826 y apporta-t-elle des modifications importantes. L'article 2 ajoutait :

« Il ne sera employé dans la liquidation des dépens

(1) Séance du 7 juin 1821.

aucun frais de voyage, séjour ou retour des parties, ni aucun frais de voyages d'huissiers au-delà d'une journée. »

La liquidation et la taxe des dépens devaient être faites au comité du contentieux par le maître des requêtes rapporteur (article 3) ; le garde des sceaux et en son absence le conseiller d'Etat, vice-président du contentieux, devaient rendre la taxe exécutoire (article 4).

CHAPITRE III

PROPOSITION DE GAETAN DE LA ROCHEFOUCAULD EN VUE DE MODIFIER L'ORGANISATION ET LES ATTRIBUTIONS DU CONSEIL D'ÉTAT

Plusieurs modifications importantes furent apportées, comme on vient de le voir, sous la Restauration, aux attributions du Conseil d'Etat. Mais malgré ces concessions du pouvoir, les attaques dont cette institution était l'objet augmentèrent de vivacité et se traduisirent à diverses reprises par des projets de réformes présentés dans des opuscules de circonstance.

Seul, à la Chambre des députés, le comte Gaëtan de la Rochefoucauld présenta une proposition régulière, au cours de la session de 1828, tendant à réorganiser le Conseil d'Etat.

En développant sa proposition en comité secret, La Rochefoucauld avait exposé que le Conseil créé, par la loi de frimaire an VIII, pour « rédiger les projets de lois et les règlements d'administration publique et résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative »

avait été investi « par un simple règlement » du pouvoir de « développer le sens des lois et de juger les conflits et tout le contentieux de l'administration ».

« Quelque temps après, ajoutait-il, deux décrets créèrent la commission du contentieux, c'est-à-dire un véritable tribunal administratif, tribunal à huis clos où le gouvernement fut juge et partie, où la défense fut confiée à des fondés de pouvoir et par écrit seulement, où le jugement fut rendu hors la présence des intéressés et par des juges dépendants amovibles, je pourrais même dire éphémères, et sous la présidence de celui dont ils dépendent. »

Il avait fait remarquer que la Charte n'avait pas compris cette institution parmi celles dont elle reconnaissait et consacrait l'existence, « omission, non seulement volontaire mais nécessaire », puisque le Conseil d'Etat ne pouvait ni faire partie du pouvoir législatif, ni se placer à côté du pouvoir judiciaire et qu'élevé ou conservé au sens du pouvoir exécutif, il eût fait double emploi avec l'un des pouvoirs consacrés par la Charte. Après avoir insisté sur l'irrégularité de son intervention dans les matières contentieuses, dans le jugement des conflits et surtout dans l'interprétation des lois, il avait donc conclu à ce qu'on suppliât le roi de faire présenter un projet de loi pour régler les attributions du Conseil d'Etat.

La proposition fut combattue par de Chantelauze qui repoussa le reproche d'inconstitutionnalité fait au Con-

seil d'Etat et s'efforça de faire sentir le danger de brusques changements, des améliorations dont la réalisation ne pouvait s'opérer utilement qu'à l'aide de la réflexion et de l'expérience. Devaux, au contraire, appuya les idées émises par La Rochefoucauld : « Le Conseil d'Etat, dit-il, trouble l'ordre constitutionnel par cela même qu'il n'y est pas inscrit. Il existe sous deux rapports, comme Conseil et comme juridiction. Comme Conseil il a perdu son titre primordial de Conseil d'Etat, puisqu'il ne délibère plus sous la direction du chef de l'Etat, comme le prescrivait la constitution de l'an VIII. Il n'est pas élevé à la dignité d'une institution, car il n'est plus rattaché au corps de la nation, comme à sa naissance consulaire, par la nécessité de sortir du sein des notabilités nationales. Il est descendu à la qualité de simple créature du pouvoir ministériel qui en exclut ou y introduit qui lui plaît. Il n'a pas d'attributions nécessaires dans les travaux préparatoires de la législation, car on voit souvent des commissions législatives heureusement choisies hors de son sein. C'est un instrument pour usurper sur la puissance législative par ses avis interprétatifs, et par ses résolutions sur les matières législatives. Il n'a plus rien comme Conseil de ce qui le rendait utile à l'empire, mais il a conservé tout ce qui peut être préjudiciable à la monarchie constitutionnelle... Comme Conseil et comme juridiction il viole également les principes constitutionnels. Les arrêts du Conseil d'Etat sont censés émaner du prince

qui les signe, et le prince ne doit pas juger. Les arrêts du Conseil sont rendus par un tribunal amovible dans son ensemble et dans chacun de ses membres, et la Charte, réprouve littéralement les commissions temporaires et révocables. Le Conseil d'Etat exerce cette puissance perturbatrice de l'ordre légal sans responsabilité collective, puisqu'il ne forme pas un corps constitué, une personne morale douée de vie et de mouvement par la loi distributive des pouvoirs publics ; sans responsabilité individuelle, car il opère dans le secret qui s'étend jusqu'au nom de ceux qui concourent à ses délibérations. L'ordre légal est promis à la France et l'ordre légal exige que la législation trace d'une main ferme la limite des pouvoirs. L'ordre légal doit imiter, autant que la faiblesse humaine le permet, cette harmonie des corps célestes irrévocablement enchaînés dans leur orbite.

« La proposition de fixer les attributions du Conseil d'Etat tient donc au fondement de l'ordre constitutionnel. Les esprits peuvent varier sur le système de ses attributions, mais il me paraît impossible de différer de sentiment sur la nécessité de purger notre ordre légal de cette grande anomalie du Conseil d'Etat ».

Le comte Portalis, garde des sceaux, s'efforça d'établir que le Conseil d'Etat était légalement institué, puisqu'il était investi de la confiance du Roi et qu'on ne saurait concevoir la royauté sans conseils ?

« L'Assemblée Constituante, ajouta-t-il, introduisit

dans notre droit public une séparation plus précise et plus nette des pouvoirs publics ; depuis cette époque, les législateurs aussi bien que les jurisconsultes, ont reconnu dans le pouvoir exécutif lui-même deux divisions principales : le pouvoir judiciaire délégué par le roi à des juges inamovibles mais indépendants de toute action du gouvernement et l'administration proprement dite recevant cette impulsion d'en haut. L'administration agit ou elle juge. Elle agit lorsqu'elle ordonne par des règlements qui ne touchent pour ainsi dire aux intérêts privés que d'une manière générale, quand elle exécute les lois, les ordonnances, en un mot quand elle procure leur application dans sa sphère sans qu'aucun droit acquis ou individuel ne réclame.

« Elle juge lorsque son action qui ne s'exerce jamais qu'au profit des intérêts généraux et de l'intérêt public rencontre des oppositions légitimes... on demandera sans doute pourquoi, en ce cas, on ne recourt pas aux tribunaux ordinaires ? C'est qu'il y a des questions d'une nature mixte qui ne pourraient être décidées par les tribunaux sans compromettre l'action administrative, et je dirais plus, l'ordre constitutionnel lui-même.

« L'exercice de cette juridiction mixte appartient essentiellement au roi : sans elle, il cesserait d'être l'administrateur suprême de l'Etat ; son autorité rencontrerait des limites où elle n'en doit pas connaître et la confusion des pouvoirs publics amènerait l'affaiblissement du pouvoir et l'anarchie. C'est pour qu'il puisse exercer

cette prérogative de la couronne que le Conseil d'Etat a été institué : ce n'est pas parce qu'il y a une juridiction administrative qu'il y a un Conseil d'Etat ; il n'y a au contraire un Conseil d'Etat que parce que la juridiction administrative préexistait. Avant 1789 elle était attribuée à des tribunaux extraordinaires ; depuis la Révolution elle est passée à des corps administratifs et à des Conseils de préfecture. »

Portalès ajouta en outre, que d'ailleurs le décret du 22 juin 1806, qui réglait une partie de ses attributions, avait force de loi et que son existence et son action avaient été implicitement reconnues, depuis la promulgation de la Charte, par plusieurs lois, notamment par celles du 5 décembre 1814, du 5 février 1817 et du 2 mai 1827. Quant au rôle qu'il jouait en cas de poursuites des fonctionnaires, il ne fallait pas oublier que le Conseil d'Etat n'évoquait pas à lui les demandes en autorisation qui lui étaient renvoyées par les tribunaux dans l'intérêt des fonctionnaires. De même, pour les conflits, il ne faisait que juger ceux qui étaient élevés par les préfets.

Il terminait en disant :

« Je crois donc la proposition de M. Gaétan de la Rochefoucauld trop vague dans ses termes pour qu'on puisse la prendre en considération telle qu'elle est rédigée : il y a beaucoup à faire pour l'organisation du Conseil d'Etat, plus encore pour déterminer les règles de sa compétence ; mais je ne pense pas que l'interven-

tion législative puisse en ce cas devancer les hautes prévoyances de la couronne. »

Dans le comité secret du lendemain 10 avril, Dupin aîné appuya la proposition de la Rochefoucauld avec une grande vigueur :

Après avoir justifié l'existence d'un Conseil d'Etat sous un gouvernement absolu, comme celui de Napoléon, il nia que ce Conseil demeurât nécessaire sous un gouvernement représentatif. Tout en se montrant partisan de la séparation des pouvoirs, il pensait que « la juridiction administrative comme la juridiction judiciaire sont également des délégations de la puissance publique ; toutes deux devraient donc dériver de la loi et offrir les mêmes garanties aux citoyens ». Aussi a-t-on essayé de le rattacher à quelques lois... « Mais si l'on veut se servir pour défendre le Conseil d'Etat des lois antérieures à la Charte, il faudrait admettre le Conseil d'Etat de l'an VIII, espèce de divan impérial, faisant partie de l'organisation constitutionnelle et même du pouvoir législatif, puisque son intervention était indispensable dans la préparation des projets de loi. » Or, de telles attributions étaient incompatibles avec les principes contenus dans la Charte.

Quant aux lois postérieures à la Charte, elles en parlaient, mais sans le créer, sans l'organiser, sans couvrir les vices de son organisation de fait, sans faire cesser la nécessité d'y pourvoir par une bonne loi.

Donc si le Conseil d'Etat devait rester un tribunal, il

ne pourrait être régulièrement organisé que par une loi ; sa compétence devait être singulièrement réduite ; il fallait que ses attributions [exceptionnelles fussent clairement définies et elles ne pouvaient encore l'être que par une loi.

Telle fut la conclusion du discours de Dupin. De Vatismenil, ministre de l'instruction publique, répliqua brièvement en faisant valoir à nouveau que de nombreuses lois (sur les communautés religieuses de femmes, sur l'indemnité aux émigrés, le code forestier), avaient reconnu ou supposé son existence ; que le pouvoir administratif ayant été dévolu au roi, il ne peut l'exercer sans conseil ; qu'en ce qui concernait le Conseil d'Etat il suffisait de supprimer les abus, et il terminait en admettant la *nécessité d'une loi* pour « établir la ligne de démarcation entre la juridiction administrative et celle des tribunaux. Il existe bien aujourd'hui des lois sur cette matière. Elles subsisteront et ce sera très régulièrement qu'elles seront appliquées, tant qu'elles n'auront pas subi de réforme.

« Mais je crois utile de s'occuper d'améliorer ces lois. Il est utile de revoir toutes ces lois et de les modifier. De tels projets, Messieurs, ont besoin d'être longtemps mûris et attentivement médités. »

Ce dernier Conseil ne fut pas écouté par la Chambre qui à une faible majorité, vota la prise en considération de la proposition de La Rochefoucauld. Une commission fut nommée pour l'examiner. Pendant qu'elle y procé-

dait, une ordonnance royale, rendue le 1^{er} juin, sur le rapport de la commission que le garde des sceaux avait instituée au mois de janvier précédent pour régler la question des conflits, vint donner satisfaction à quelques-uns des griefs allégués par ceux qui réclamaient la réforme du Conseil d'Etat.

Quelques semaines après, le 26 juin, Hély d'Oyssel, au nom de la commission à laquelle la Chambre avait renvoyé la proposition de La Rochefoucauld, lui soumettait un rapport dont les conclusions étaient les suivantes :

« La commission propose de supplier le roi de faire présenter aux Chambres un projet de loi ayant pour objet de régler les attributions de l'administration, de déterminer la compétence d'une manière complète et définitive, et de révoquer ou abroger toutes les lois, décrets ou ordonnances qui seraient contraires au nouveau régime. Elle propose encore d'indiquer qu'il paraîtrait utile que la loi demandée réunît à l'autorité judiciaire le règlement des contestations élevées, à l'occasion des ventes des domaines nationaux, des baux contractés et marchés passés par l'administration des liquidations de sommes dues par elle aux entrepreneurs et fournisseurs ainsi que la connaissance des appels comme d'abus ».

Ce projet qui eût enlevé au Conseil d'Etat une partie considérable de ses attributions, se ressentait de la réaction produite par les empiètements de l'administration sur les tribunaux mais devait rester sans résultat, la

session s'étant terminée sans qu'on le mît en discussion.

Au lieu de présenter un projet de loi, le ministère Martignac fit signer par le roi l'ordonnance du 5 novembre 1828 que la loi du budget avait rendue nécessaire, mais qui n'accorda à l'opinion libérale que des concessions qu'elle jugea hautement insuffisantes. Aussi l'opposition ayant maintenu ses attaques lors de la discussion du budget de 1829, le garde des sceaux promit à nouveau le dépôt d'un prochain projet de réformes sur les attributions du Conseil d'Etat. Les événements ne devaient pas lui donner le temps de présenter un projet de loi en cette matière et son successeur ne se souciait guère d'être agréable aux libéraux.

CHAPITRE IV

DES AUTRES PROJETS DE RÉORGANISATION] DU CONSEIL D'ÉTAT

Parmi les orateurs ou publicistes qui attaquèrent l'institution du Conseil d'Etat sous la Restauration, il convient de former plusieurs groupes comprenant :

1° Les partisans de la suppression de l'institution même du Conseil d'Etat.

2° Ceux qui, tout en admettant qu'un Conseil pût exister aux frais du Trésor public, pour éclairer le chef de l'Etat et ses ministres, s'élevaient contre la juridiction attribuée au gouvernement en Conseil d'Etat et demandaient que les attributions du Conseil d'Etat en matière contentieuse fussent données aux tribunaux civils ;

3° Ceux qui réclamaient l'organisation de tribunaux administratifs spéciaux dont les membres seraient inamovibles comme les magistrats de l'ordre judiciaire ;

4° Les partisans enfin du Conseil d'Etat tel qu'il existait avec pourtant le renvoi aux tribunaux civils de certaines attributions d'ordre judiciaire.

1. — *Des adversaires de l'institution du Conseil d'Etat.*

Dans la discussion générale du budget de 1818, M. de Villèle se montra un adversaire intraitable du Conseil d'Etat :

« Le traitement des membres du Conseil d'Etat, dit-il (1), et ses dépenses montent à plus de 800.000 francs et je serais fondé à demander ce qu'est le Conseil d'Etat dans une constitution qui ne le reconnaît pas, et de quelle utilité il peut être dans notre gouvernement représentatif qui n'en a pas besoin ». Sans doute, ajoutait-il, le Conseil d'Etat joua un rôle très utile sous le gouvernement impérial mais « aujourd'hui que la réalité du gouvernement représentatif doit exister pour nous, je suis fondé à demander si la dépense de 800.000 francs que coûte le Conseil d'Etat est indispensable et s'il n'est pas de notre devoir de ne plus la voter ».

L'année suivante (2) Dupont de l'Eure, au cours de la discussion du budget de la justice, disait à son tour :

« Je ne conçois pas que le Trésor public doive acquitter le traitement et les dépenses du Conseil d'Etat. Ce Conseil n'existe ni par la loi Constitutionnelle ni par aucune loi spéciale. Il n'est établi que par de simples

(1) Séance du 7 février 1817.

(2) Séance du 22 avril 1818.

ordonnances...ses fonctions sont tantôt administratives, tantôt judiciaires et toujours inconstitutionnelles ou au moins extra-légales, c'est-à-dire dérivant d'un pouvoir qui n'est pas celui de la loi. »

Un article du *Constitutionnel* (7 | novembre 1828) exprimait la même opinion en des termes aussi violents :

« Si l'existence du Conseil d'Etat est un fait incontestable, l'illégalité de son existence est un fait moins contestable encore : la Charte ne reconnaît pour conseillers de la couronne que des ministres responsables ; pour juges que des magistrats inamovibles nommés et institués par le roi... Il y a, dit-on, un droit administratif, mais qu'est-ce qu'un droit qui n'est pas déclaré et protégé par une loi ? Qu'est-ce qu'une loi dont il n'est pas permis aux magistrats, avoués et institués par le roi de punir la violation et de faire respecter l'autorité ? La fin de l'article est encore plus caractéristique :

« Ce corps n'est qu'une superfétation administrative, qu'un luxe inutile de plus de 500.000 francs. La solution qui s'impose est donc de le supprimer ou de ne pas le payer et de considérer ses membres comme les membres d'une commission ».

Et ce n'était pas seulement dans la presse d'opposition et au sein des partis extrêmes de la Chambre que l'on réclamait la suppression du Conseil d'Etat. Le comte de Lanjuinais, l'un des membres les plus modérés de la Chambre des pairs, dans ses « Constitutions » de la na-

tion française » sous, une forme, il est vrai, moins passionnée, professe pourtant des idées aussi radicales :

« Sous un gouvernement représentatif, écrit-il, il ne peut y avoir d'autorités judiciaires et légitimes que celles qui sont fondées en lois et qui n'ont rien de contraire à la Charte constitutionnelle ; il ne peut y avoir de juges amovibles à volonté. »

Considérant le Conseil d'Etat comme assemblée consultative, appelée habituellement ou accidentellement par le roi ou les ministres pour donner de simples avis, Lanjuinais affirme que même alors « tout Conseil d'Etat est extra-constitutionnel et *jusqu'à présent extra-légal* mais nullement contraire à l'esprit de la Charte ; seulement, pour éviter des abus déjà trop manifestes, un tel Conseil d'Etat doit être à la charge de la liste civile ».

Il considère comme inconstitutionnelles même les attributions qui ont été conférées au Conseil d'Etat par des lois postérieures à la Charte.

Villèle comme Lanjuinais, en reprochant au Conseil d'Etat d'être tout à fait inutile et même inconstitutionnel sous un gouvernement représentatif, ont fait surtout œuvre de parti. Faisant abstraction du principe de la séparation du pouvoir administratif et du pouvoir judiciaire, ils estimaient que la décision des affaires contentieuses devait être attribuée à l'autorité judiciaire à l'exclusion de l'autorité administrative.

Cette opinion extrême fut inspirée surtout à ses parti-

sans par le rôle que la loi de 1817 sur les élections avait attribué au Conseil d'Etat et dans lequel ils croyaient voir une source de vexations pour les adversaires du gouvernement.

Parmi les jurisconsultes, Bérenger dans son livre *De la justice criminelle en France* se révéla (1) un adversaire résolu du Conseil, considéré en tant que conseil du gouvernement et juridiction administrative :

« Le Conseil d'Etat, dit-il, corps à la fois politique et judiciaire, n'est pas reconnu par la Charte ; il est une espèce d'usurpation qui menace trop nos libertés pour ne pas être l'objet d'une protestation continuelle. »

« Considéré sous le rapport politique, le Conseil d'Etat n'est destiné qu'à veiller à l'agrandissement de l'autorité ministérielle ».

Mais c'est surtout la juridiction du Conseil d'Etat qui lui paraît inadmissible :

« Le roi, dit-il, simple pouvoir exécutif, n'est pas le juge de ses sujets ; si la justice administre en son nom, c'est par des juges qu'il nomme et qu'il institue ; ces juges sont inamovibles et il ne peut pas créer d'autres tribunaux que ceux reconnus par la Charte.

« Que deviendra la liberté en France si un jugement du souverain décoré du nom d'ordonnance peut priver les citoyens de leurs droits politiques ou leur infliger des peines ?

(1) Chapitre VII, pages 360 et suivantes.

Leonardi.

« La proposition de la loi, les poursuites criminelles, l'instruction, l'accusation, le jugement, l'exécution, partiront donc de la même source et ce sera vainement que la loi fondamentale aura séparé d'aussi précieuses attributions. »

Après avoir apprécié l'institution du Conseil d'Etat, Béranger, dans une autre partie de son ouvrage (chapitre VI) critique l'organisation administrative en général qu'il croit devoir être réorganisée sur de nouvelles bases, il développe ce qu'il convient de mettre à la place. D'après lui, deux systèmes peuvent se présenter à l'esprit :

« 1° L'un consiste à créer, comme sous l'ancienne monarchie, des tribunaux administratifs ; à les organiser sur le même plan que les juridictions civiles ; à donner aux magistrats la même inamovibilité, à exiger d'eux les mêmes études et à les soumettre à toutes les conditions qui seraient propres à garantir leur indépendance et leur savoir.

« Chaque tribunal aurait un parquet, en tout semblable à celui des autres tribunaux et dont les officiers seraient entendus dans toutes les causes, puisqu'il n'en est aucune qui, de près ou de loin, n'intéresse les communes, le gouvernement ou le public.

« Les appels de ces tribunaux administratifs seraient portés à un autre tribunal de la même nature qui se composerait d'un plus grand nombre de magistrats, qui réunirait plus de lumière et qui jugerait en dernier

ressort ». Pour diminuer l'influence du gouvernement sur un tel tribunal, il eût été d'avis d'établir « un tribunal supérieur dans chaque arrondissement provincial », ce qui aurait « rapproché la justice des justiciables ».

Malgré ce qu'un tel projet pouvait avoir de séduisant, toutes les préférences de Béranger allaient à son second projet.

« Le second système serait plus simple, dit-il, il consisterait à renvoyer devant les tribunaux ordinaires toutes les matières contentieuses. Il n'est aucune de ces matières qui ne puissent être habilement jugées par ces tribunaux, et peu nombreuses, elles ne surchargeraient pas beaucoup leurs rôles.

« Ces affaires seraient expédiées comme causes urgentes, de la même manière que celles de la régie. Elles seraient jugées avec soin, sur rapports, mémoires et plaidoiries ; elles jouiraient par l'appel d'un second degré de juridiction et seraient à l'abri des violations des lois, par l'intervention tutélaire de la Cour de cassation dont les arrêts établiraient bientôt une jurisprudence conforme dans tout le royaume...

« L'utilité d'une seule et même juridiction est incontestable. Mais elle aurait un autre résultat bien précieux, ce serait de détruire pour toujours les conflits de juridiction ; il n'y aurait plus ces contestations éternelles que nous voyons s'élever chaque jour pour déterminer la compétence des divers tribunaux. Or, en admettant

des juridictions administratives, comme dans le premier système, les difficultés ne seraient pas éteintes, et il en naîtrait une bien plus grande, ce serait de ne pas savoir quelle autorité il faudrait charger de résoudre des questions d'attributions.

Serait-ce le gouvernement ? Mais il importe de lui ôter la direction des affaires et les ministres mêmes ne doivent jamais dans aucun cas rendre des décisions, serait-ce le Conseil d'Etat ? Mais on reconnaît le danger de son institution et d'ailleurs il ne doit pas être un corps judiciaire. Serait-ce un tribunal supérieur administratif ? Mais établi juge entre les corps judiciaires et les corps administratifs dont il recevrait les appels, il n'est pas douteux qu'il attirerait tout à lui et qu'il ne se désaisirait jamais ; d'ailleurs ce tribunal serait placé, par ce fait, au-dessus de la Cour de cassation, puisque les décisions qu'il rendrait seraient de nature à attenter à la juridiction de cette Cour.

Ainsi le mode le plus simple est d'avoir pour toutes les matières judiciaires, civiles et administratives la même justice, les mêmes tribunaux, les mêmes magistrats, les mêmes manières de procéder. »

Les mêmes idées furent émises avec la même fougue par Duvergier de Hauranne, dans son livre de l'ordre légal (Tome I, chapitre xvii).

En ce qui concerne les fonctions juridictionnelles du Conseil d'Etat, on prétend, dit-il, que le roi à qui appartient le pouvoir exécutif est chargé en même temps de

la juridiction administrative « mais en réalité, ajoutait-il, le roi ne juge pas effectivement... ce sont les conseillers d'Etat ou les ministres qui jugent et cela est également inconstitutionnel ». Par conséquent, le Conseil d'Etat ne doit pas être chargé de rendre la justice administrative. Il ne devrait pas non plus avoir un rôle de conseiller des ministres, car « les ministres sous notre gouvernement constitutionnel, sont sortis de l'état d'infériorité où ils étaient sous Bonaparte ; ils ne sont plus simples exécuteurs des ordres d'un despote ; ils sont les conseillers responsables du roi... comment se laisseraient-ils conseiller et surveiller par des inférieurs ? »

II. — *Des partisans du Conseil d'Etat réduit au rôle de conseiller de la couronne.*

Parmi ceux qui attaquèrent le Conseil d'Etat à cette époque on en rencontre, il est vrai, un certain nombre qui admettaient au contraire sa légalité comme Conseil du gouvernement et étaient d'avis, par suite, que l'Etat devait en payer les frais ; mais comme Villèle ou Lanjuinais, ils pensaient que les affaires contentieuses devaient être jugées par les tribunaux civils.

Au cours de la discussion du budget de la justice de 1829 (1), Labbey de Pompières reconnut la légalité du

(1) Séance du 4 juillet 1828.

Conseil d'Etat comme du Conseil du Roi et de ses ministres, il ajoute il est vrai : « Mais le Conseil d'Etat ne se borne pas à donner des conseils, il est érigé en tribunal, il juge et les personnes et les propriétés; et sous ce rapport cette institution n'est pas seulement une anomalie politique, elle est une violation organisée de la justice civile...

« Il peut y avoir, sans doute, plusieurs manières de rechercher la vérité; il peut y avoir aussi plusieurs manières de rendre la justice. Il est une justice, dit-on, dans laquelle il doit entrer plus d'arbitraire que dans la justice ordinaire, et c'est pour cela qu'elle est confiée à un tribunal qui, par sa composition, ses formes, son mode de procéder, a plus le sentiment de cet arbitraire et s'y prête plus facilement. Est-il utile, est-il nécessaire que certains droits soient mis hors de la justice ordinaire pour être livrés à l'arbitraire administratif appelé juridiction administrative ? »

Dans la séance du 22 mai 1826, Bacot de Romand s'exprimait de même :

« Je pense que le Conseil d'Etat est un corps extrêmement nécessaire dans l'état actuel de la monarchie et même de la monarchie constitutionnelle, c'est-à-dire que les projets de règlements, d'ordonnances et les difficultés qui s'élèvent dans l'ordre administratif doivent être soumis à un corps qui soit à la disposition du roi...

« Le seul reproche que je lui fasse, c'est de rendre des

décisions en matière judiciaire. On a cherché à repousser ce reproche en disant que le Conseil ne donne que des avis qui sont signés par un ministre. Quel serait le résultat de la responsabilité ministérielle? Elle ne pourrait être appliquée que par la voie d'une enquête dans les Chambres, et d'une accusation. Vous feriez donc passer le pouvoir judiciaire dans les Chambres et vous détruiriez l'harmonie qui doit exister entre les différents pouvoirs de notre ordre social ».

Réduit à un rôle purement consultatif sur des questions politiques ou législatives, le Conseil d'Etat eût perdu toute son importance sous un gouvernement représentatif dont les projets de lois sont habituellement préparés par les bureaux et autant qu'il se peut conformes aux opinions de la majorité des Chambres. Les attributions d'un Conseil d'Etat « croupion » auraient probablement été ramenées à la préparation des règlements ou ordonnances lorsque les ministres la lui auraient confiée.

Mais ce qui paraissait surtout malencontreux dans un tel projet, c'était, comme dans le précédent, la suppression de la juridiction administrative et l'attribution aux tribunaux ordinaires des affaires contentieuses. Aussi aucun jurisconsulte ne se montra-t-il partisan de cette solution bâtarde qui, admettant l'existence d'un Conseil d'Etat, ne lui accordait que des attributions de Conseil du gouvernement et ne maintenait pas la juridiction administrative dont il avait constitué jusque-là la plus haute expression.

III. — *De la constitution d'un tribunal administratif
composé de membres inamovibles.*

L'opinion la plus généralement acceptée se bornait à réclamer, avec le maintien du Conseil d'Etat comme Conseil du gouvernement, l'organisation de tribunaux administratifs spéciaux dont les membres auraient été inamovibles comme les magistrats de l'ordre judiciaire. A la tribune de la Chambre des députés, la plus grande partie des adversaires d'un Conseil d'Etat tel que l'avaient organisé les ordonnances de Louis XVIII et de Charles X mettaient en avant ce projet, de même que la masse des publicistes ou des jurisconsultes de l'époque.

Dans la séance du 22 mai 1826, pendant la discussion du budget de la justice, de Bouville, membre du centre droit de la Chambre des députés disait :

« L'existence d'un tribunal suprême (rappelant le grand conseil de l'ancien régime) est devenue indispensable pour compléter notre organisation et satisfaire à tous les besoins que la Charte a fait naître et que la royauté avait, dans des temps plus anciens, voulu déjà satisfaire. Ainsi le Conseil d'Etat gardant ses autres attributions conservera, sans qu'il s'élève dorénavant aucune réclamation, l'organisation qui lui est propre, et cependant tous les principes auront reçu une complète application. »

Méchin, au cours de la discussion du budget de la justice de l'exercice 1828 (1), s'écriait à son tour :

« On est naturellement appelé à désirer que le Conseil d'Etat soit séparé en deux grandes divisions; l'une amovible et l'autre inamovible qui intervienne au nom du roi dans les réclamations contre l'autorité administrative, qui prononce sur les appels des décisions des conseils de préfecture et enfin juge tous les cas administratifs qui ne seraient pas de nature à être, sans inconvénient, dévoilés aux tribunaux. Cette inamovibilité serait le prix des services rendus dans l'autre division du Conseil d'Etat. Les arrêts de ce Conseil signés par ses membres seraient contresignés par un officier spécialement institué à cet effet. »

On ne s'explique guère la nécessité de cet officier qui ne paraissait destiné qu'à contresigner des arrêts à l'élaboration desquels ils n'aurait pas pris part. Dans la pensée de Méchin, il devait avoir pour but de remplacer le ministère public et de servir d'intermédiaire entre le conseil et le gouvernement. Mais ce subterfuge même semble inutile et tous les publicistes de l'époque qui s'emparèrent de ce système s'abstinrent de réclamer cet « officier pour contre-seing. »

L'introduction de ce personnage constituait au reste la seule modification apportée par Méchin au système des réformes mis en avant par Cormenin dans

(1) Séance du 15 mai 1827.

un ouvrage intitulé : « Du Conseil d'Etat envisagé comme conseil et comme juridiction », paru en 1818. Cette thèse, reprise par Huet de Coëtison, Macarel, Mongalvy et Routhier, reçut toute son ampleur de Cormenin lui-même, devenu député (1).

Son ouvrage qui comprenait trois titres était consacré dans sa première partie (chapitres I, II, III et IV) à un historique de l'institution. Le titre II traitait du Conseil d'Etat dans son rapport avec notre institution politique.

« Le Conseil d'Etat (comme conseil et non pas comme juridiction) agit sous la direction, sous la présidence et sous la responsabilité des ministres.

« Il discute les projets de loi, les ordonnances, les règlements d'administration. Il prépare les décisions des ministres dans les affaires contentieuses. Il soulage, éclaire, représente, défend, fortifie le gouvernement sans l'enchaîner ; il rassure les citoyens contre l'arbitraire de l'exécution ; il répand l'ordre, la lumière, l'unité d'action et de doctrine dans toutes les parties du service public ; il affermit la prérogative de la couronne. »

Après avoir ainsi considéré et défendu le Conseil d'Etat comme conseil dans ses rapports avec le gouvernement, l'auteur l'attaque, dans le titre III, comme juridiction parce que, affirme-t-il :

(1) Séances du 3 juillet 1828, du 9 juin 1829.

« En principe, la juridiction du Conseil d'Etat est inconstitutionnelle ; -- en fait, elle est vicieuse.

« Le Conseil d'Etat comme juridiction n'est pas dans la Charte, il invoque à cet égard le silence absolu de cette loi dans nos lois, tout aussi bien que l'absence de toute loi consultative rendue sous son empire. « C'est en vain, dit-il, qu'on prétendrait démontrer l'existence légale du Conseil d'Etat et que pour en composer un tout on irait recueillir les parcelles de son être dans les décrets impériaux, dans des sénatus-consultes, dans les dispositions secondaires de quelques lois, et dans les lambeaux d'une constitution déchirée ! Que sert-il d'éluder aussi les difficultés ? Mais le Conseil d'Etat n'existe pas : il n'existe, il n'agit soit comme conseil, soit comme juridiction, que par la seule vertu d'une ordonnance ».

Recherchant alors quel est le mode qui, dans l'intérêt des départements comme dans celui de l'Etat, rassemblerait les meilleures conditions pour la distribution de la justice administrative, il examine d'abord et combat trois systèmes qui tendent soit à placer la juridiction administrative dans le Conseil des ministres, soit à la placer dans les tribunaux ordinaires, soit à l'attribuer à l'ancien conseil des parties rétabli.

Il repousse le premier système parce qu'il ne faut confondre l'administration active avec l'administration contentieuse et que les affaires de l'une et de l'autre ne

peuvent être soumises aux mêmes principes ni expédiées dans les mêmes formes.

Il repousse le second système : 1° en démontrant que la défense établie par la Charte de ne point créer de commissions et tribunaux extraordinaires ne s'applique qu'en matières civiles et criminelles et que c'est forcer les conséquences que l'appliquer aux matières administratives que le principe consacré n'a ni prévues ni réglées.

2° En prouvant que la remise du contentieux administratif aux tribunaux ne serait bonne ni dans la théorie ni dans la pratique et que l'intérêt de l'Etat et celui des particuliers repoussent également cette mesure. Le dernier projet est repoussé par suite des différences qui existent entre le système du gouvernement ancien et le système du gouvernement nouveau.

Ayant ainsi établi la nécessité d'une justice administrative (chapitre XVI) surtout par suite de l'énormité des ventes des biens nationaux, il pense que les meilleures garanties que le gouvernement puisse donner à l'Etat et aux citoyens pour la distribution de la justice administrative seraient :

1° Que la juridiction administrative supérieure fût ôtée au Conseil d'Etat ;

2° Qu'elle fût remise à un tribunal indépendant ;

3° Que les juges de ce tribunal fussent inamovibles ;

4° Que ses arrêts rendus au nom du roi, comme ceux des tribunaux ordinaires, fussent définitifs et exécutoires.

toires par eux-mêmes, sans avoir besoin de la sanction royale ;

5° Qu'un commissaire du roi y fût spécialement chargé de la défense des intérêts de l'Etat ;

6° Qu'il fût toujours présidé par le ministre de la justice ;

7° Qu'on laissât à ce tribunal la procédure et à peu près les attributions du comité du contentieux ;

8° Que les comités du Conseil établis près de chaque ministre fussent exclusivement chargés d'y préparer l'interprétation des affaires contentieuses, sous la forme d'avis remis à l'approbation facultative du ministre.

9° Que les causes introduites ou défendues par le domaine ou par les autres administrations publiques aient la préférence d'exécution si leurs agents le requièrent..

Les chapitres X et XI admettent la nécessité de juges indépendants et inamovibles.

La conclusion du livre est que :

« Une ordonnance seule peut et doit régler la composition et les attributions du Conseil d'Etat, *comme Conseil*. Une loi seule peut et doit régler la composition du tribunal civil qui exercera au second degré la juridiction administrative ».

L'année même où paraissait le livre de Cormenin, Sirey, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, publia un ouvrage considérable, « Du Conseil d'Etat selon la Charte ou notions sur la justice d'ordre poli-

tique ou administratif », qui était surtout un recueil d'arrêts du Conseil d'Etat, mais dans lequel on trouvait aussi un projet de réorganisation.

Après avoir établi la nécessité d'une justice administrative comme Cormenin, il estime, comme lui, que les ministres exercent au Conseil d'Etat une excessive influence. Mais, contrairement à Cormenin, il croit que la juridiction contentieuse ne doit pas être placée hors de toute influence du gouvernement. La justice administrative doit donc être confiée à une autorité supérieure aux ministres : elle restera, par suite, entre les mains du roi.

« A coup sûr, dit-il, ceux qui désirent que le roi cesse de rendre la justice et en confie le dépôt à une cour indépendante, n'ont pas considéré dans leur ensemble toutes les attributions de la justice administrative, qu'elle complète et perfectionne l'action administrative ; que d'ailleurs les intérêts administratifs en conflit avec les droits privés n'auraient plus de garanties si le grand juge de l'administration n'était aussi le grand administrateur ».

Pour concilier un projet si favorable au gouvernement avec les intérêts des particuliers, il estimait que « pour les affaires entre particuliers sur des matières administratives où les intérêts administratifs ne sont pas compris », le Conseil d'Etat pourrait avoir un comité particulier, composé de membres inamovibles et qui connaîtrait seul de ces affaires purement privées.

Lorsqu'il s'agirait de juger des intérêts administratifs en lutte, en conflit avec les droits privés, le Conseil serait composé à la fois de conseillers amovibles et de conseillers inamovibles : « Voilà, affirme-t-il, ce me semble, une première espèce de garantie qui pourrait rassurer tous les intérêts et tous les droits publics ou privés sans bouleversement et sans secousse, par une simple amélioration qu'autorisent suffisamment des usages antérieurs (voir sénatus-consulte du 28 floréal an XII) (page 425).

« Avec cette demi-inamovibilité accordée au Conseil d'Etat, Sirey voulait lui accorder une demi-publicité se bornant à mettre la partie et son avocat en présence du rapporteur et de son rapport ».

Un système aussi bâtard ne paraissait guère viable, aussi ne fut-il repris par aucun des publicistes qui s'occupèrent à la suite de Sirey des réformes à introduire dans l'organisation du Conseil d'Etat.

Huet de Coëtisan, dans l'ouvrage intitulé *De la puissance civile*, se montre lui aussi d'une violence inusitée vis-à-vis du comité du contentieux qui a, dit-il, « toutes les formes et tous les caractères des autres tribunaux, excepté l'existence légale, l'indépendance et la publicité ». Le Conseil d'Etat réuni en tribunal administratif n'est pas constitutionnel, puisque ses membres sont amovibles : « Il n'est réellement qu'une commission judiciaire que réprouve la Charte ». Aussi est-il d'avis comme Cormenin de maintenir le Conseil d'Etat dans

ses attributions de conseiller « dans toutes les affaires où le monarque juge à propos de le consulter. Mais, ajoute-t-il, le comité du contentieux doit être détaché pour former une cour supérieure d'administration où seraient portées, sur l'appel des parties ou du commissaire du roi, les affaires jugées en première instance dans les départements. Elle serait composée comme les cours judiciaires, aurait comme elles ses audiences, ses Chambres de Conseil et sa procédure appropriée aux formes administratives ».

Le même projet fut soutenu par Mongalvy (1), avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation :

« S'il est une réforme, dit-il, depuis longtemps désirée dans notre gouvernement, c'est assurément celle qui aurait pour effet d'enlever au Conseil d'Etat la juridiction administrative, pour la placer dans un tribunal administratif supérieur dont les membres seraient inamovibles et dont les jugements rendus au nom du roi, comme ceux des tribunaux judiciaires, seraient en dernier ressort et exécutoires par eux-mêmes, sans le secours de la sanction royale. »

Dans ses juridictions administratives (chapitre VII) Macarel soutient à son tour le projet de Cormenin sur la réorganisation du Conseil d'Etat « qui, dit-il, n'a rien de contraire à la Charte » et doit être payé sur les fonds du

(1) *Du Conseil d'Etat mis en harmonie avec les principes de la Charte constitutionnelle*, 1828 (brochure).

trésor public. Mais lui aussi souhaite que le comité du contentieux soit détaché du Conseil d'Etat pour former « une cour de justice administrative » qui ne porterait aucune atteinte à la prérogative royale, et dont les membres seraient inamovibles.

Avocat aux Conseils du Roi et à la Cour de cassation, Routhier, dans un opuscule (1) paru vers la fin de la Restauration, essaya aussi de démontrer que le Conseil d'Etat, constitué légalement en tant que Conseil, ne l'est plus, en tant que juridiction, et est même en contradiction flagrante avec la disposition de la Charte interdisant les juridictions extraordinaires. Il voudrait donc retrancher du Conseil d'Etat le comité du contentieux pour en fournir « une cour administrative supérieure, laquelle serait instituée, selon le vœu de la Charte, composée de conseillers inamovibles et indépendants ». Mais contrairement à tous les précédents publicistes, Routhier s'occupe aussi du premier degré de la juridiction administrative qui devrait ressortir, selon lui, d'un tribunal administratif contentieux dans chaque département, ayant des juges inamovibles et indépendants (page 104). Toutes les affaires contentieuses devraient être jugées en premier lieu par ce tribunal administratif sans qu'aucune affaire puisse être évoquée par la Cour supérieure.

L'opinion modérée de Cormenin avait donc rallié

(1) *De l'organisation du Conseil d'Etat en Cour judiciaire*, 1828.

Leonardi.

une partie considérable de la doctrine et semblait devoir s'imposer finalement.

IV

Pourtant, après avoir entraîné l'adhésion de plusieurs publicistes remarquables, le projet de Cormenin, adopté par Macarel, fut âprement discuté.

C'est ainsi qu'à la suite de la publication des « Juridictions administratives » par Macarel, le duc de Broglie, l'un des membres les plus considérables de l'opposition libérale, fit paraître dans la *Revue Française* (novembre 1828) un article qui eut un grand retentissement et dans lequel il se posait en défenseur de l'ordre de choses établi, tout en se montrant partisan d'enlever au Conseil d'Etat ses attributions juridiques. Après avoir rappelé les attaques dont le Conseil d'Etat avait été l'objet soit à la tribune de la Chambre, soit dans la presse, il résumait les arguments présentés par ses défenseurs (page 61) :

« A ces interpellations vives et énergiques, dit-il, les défenseurs les plus éclairés de l'ordre de choses actuel répondent qu'on se méprend étrangement sur la nature et l'essence de la juridiction administrative ; que cette juridiction à parler rigoureusement n'en est pas une ; que les questions qui sont portées devant elle ne sont pas des questions judiciaires ; qu'elle n'est jamais, sauf

une ou deux exceptions peut-être, appelée à statuer sur des droits acquis ; qu'elle n'intervient jamais que pour prendre connaissance de certains intérêts en souffrance, les apprécier, les balancer et en tenir compte dans ses décisions ; qu'on ne pourrait enfin déférer aux tribunaux les actes de l'administration, sans ériger les tribunaux en corps politiques, anéantir l'autorité même des Chambres et frapper de mort le gouvernement représentatif, en dénaturant la responsabilité des ministres. » Contrairement à Béranger, à Cormenin et à Macarel, il pensait en effet que le Conseil d'Etat, tel que l'avait créé la Restauration, devait être maintenu sauf de légères modifications :

« Nous croyons (1), dit-il, avec les défenseurs de l'ordre de choses actuel, que ce qu'on nomme à proprement parler le contentieux administratif, se compose de questions qui ne sont pas du tout judiciaires, de questions qu'on ne doit porter ni devant les tribunaux ordinaires ni devant aucun tribunal quelconque ; de questions qui ne doivent et ne peuvent être décidées que par l'autorité même qui les a fait naître, si l'on veut respecter non seulement les besoins de l'ordre public mais les vrais, les éternels principes du bon sens et de la raison. Et en même temps nous croyons que sous le nom de contentieux administratif, on range aujourd'hui, fort à tort, une foule de questions purement judiciaires

(1) Page 63.

sur lesquelles l'administration n'a pas qualité pour statuer, dont les unes ont été mal à propos soustraites à la juridiction des tribunaux ordinaires et doivent lui être restituées et les autres semblent réclamer plus ou moins impérieusement l'intervention de juges spéciaux, de tribunaux composés *ad hoc* et de formes particulières. »

Pour faire le départ entre le contentieux administratif et le contentieux judiciaire, il établit la distinction suivante (1) :

« Toute réclamation élevée contre un acte quelconque du gouvernement statuant de puissance à sujet ; toute réclamation dont le but est d'obtenir soit la révocation, soit la réformation d'un tel acte ; toute question en un mot qui porte sur le mérite, sur la justice, sur l'opportunité d'une mesure prise par le gouvernement discrétionnairement, et dans la limite de ses pouvoirs, doit être portée devant le gouvernement lui-même.

« Toute plainte, en revanche, qui se fonde sur les termes exprès d'une loi, d'un décret, d'une ordonnance, d'un arrêté, n'importe, toute question dont la solution se trouve d'avance écrite dans un texte, tellement que les faits étant vérifiés, il ne reste plus qu'à voir ce que porte le texte invoqué, est du ressort des tribunaux. »

Malgré la jurisprudence libérale du Conseil d'Etat (2),

(1) Pages 98 et 99.

(2) Pages 113, 114.

ce dernier connaissait encore en 1828 « d'une foule de questions judiciaires, les unes usurpées sur la justice ordinaire, les autres qui invoquent une justice d'exception ». Le duc de Broglie préconisait donc (1) la création d'une commission de douze ou quinze membres « prise par quart dans l'une ou l'autre Chambre, dans le Conseil d'Etat et dans la magistrature » pour « faire le départ entre la compétence légitime de l'administration et sa compétence usurpée ».

Des attributions démembrées du contentieux administratif, il convenait, selon lui, de former trois catégories :

« 1^o Celles qu'il serait sans inconvénient de remettre sur le champ aux tribunaux actuellement établis ;

2^o Celles qui ne devraient leur être remises que sous certaines conditions ;

3^o Celles qui semblent exiger soit la création, soit le maintien de tribunaux d'exception.

La première catégorie devait comprendre (2) :

1^o L'interprétation de tous contrats passés par l'administration, sauf les contrats de vente de biens confisqués ;

2^o Toute question de propriété dont l'administration peut connaître encore (eaux thermales) lorsque la contestation a lieu entre l'Etat et la Commune ;

(1) Page 122.

(2) Pages 223 et 124.

3° Le contrôle sur les arrêts de la Cour des comptes, en ce qui touche la violation des formes et la fausse application de la loi : C'est à la Cour de cassation que cette attribution échoirait naturellement ;

4° La connaissance de toutes les difficultés qui s'élèveraient en matière de liquidation ;

5° La connaissance de toutes les difficultés qui peuvent s'élever relativement à l'exécution des marchés et fournitures, et à celles des travaux publics ;

6° La connaissance de toutes les instances soit civiles, soit pénales qui peuvent être intentées pour infraction d'une ordonnance d'un décret, d'un règlement, d'un arrêté quelconque.

La seconde catégorie aurait pu renfermer (1) :

1° L'interprétation des contrats, en matière de biens confisqués pendant la Révolution ;

2° Les questions purement judiciaires soumises aux commissions de dessèchement ;

3° Les appels comme d'abus qui auraient pu être soumis à la Chambre des pairs ;

4° La mise en jugement des fonctionnaires publics, du moins des fonctionnaires de gestion. Les fonctionnaires d'autorité ne pouvant être poursuivis qu'avec l'autorisation du ministre.

A la troisième catégorie enfin devaient revenir (2) :

(1) Pages 125, 128, 129.

(2) Page 130.

1° Les attributions temporaires des commissions chargées de liquider l'indemnité des émigrés et celle des colons de Saint-Domingue ;

2° Les attributions des conseils de revision en matière de recrutement ;

3° Les appels des jugements universitaires ;

4° Les prises maritimes.

La notoriété du duc de Broglie, qui avait été l'un des plus brillants auditeurs du Conseil d'Etat impérial et dont la situation politique était alors des plus en vue, fit à ce projet une rapide célébrité. Mais le leader libéral n'avait pourtant pas été le premier à l'exposer.

Henrion de Pansey, président à la Cour de cassation, dans son ouvrage sur l'« Autorité judiciaire » le proposa, en effet, pour la première fois, avec moins de rigueur, il est vrai. Contrairement à l'avis de ceux qui estiment que le Conseil d'Etat est un pouvoir dont la Charte n'a pas parlé, il pense que cette institution royale n'est en aucune manière un quatrième pouvoir, puisque l'acte constitutionnel ne l'a pas mentionné :

« Etabli par la Constitution, dit-il, ce Conseil n'aurait pu que gêner les mouvements du corps politique. Ajoutons qu'un Conseil d'Etat qui devrait son existence à la Constitution serait indépendant du prince, ce qui choquerait la prérogative royale (chapitre XVII) ». Or, le Conseil d'Etat doit dépendre du roi, chef suprême de l'administration. Impuissant à l'aide des conseillers ministres que lui donne la Charte à régler les affaires

administratives et contentieuses, et « toutes les décisions qui antérieurement étant proclamées sous le nom du roi, il importe à l'honneur du trône qu'elles portent l'empreinte de la sagesse et du savoir ». La création d'un Conseil d'Etat était donc indispensable. Mais la compétence du roi comme juge doit se concentrer dans la sphère administrative, car le contentieux judiciaire doit être tranché, comme l'ordonne la Charte, par des juges inamovibles. Aussi, tout en admettant l'existence du Conseil d'Etat tel que l'avaient créé les ordonnances royales, en vue du jugement des affaires administratives contentieuses, il souhaite qu'on restitue aux tribunaux la portion d'autorité qu'il croit avoir été usurpée sur eux, système qu'il résume en ces termes : « Je crois qu'il faut le conserver mais le faire rentrer dans ses limites naturelles ».

Comme le duc de Broglie, il estimait donc nécessaire le renvoi aux tribunaux judiciaires des contestations s'élevant sur les marchés et fournitures, les travaux publics (1), etc.

(1) Dans un opuscule paru en 1830 et intitulé : *Un mot sur le Conseil d'Etat*, Cotelle, en réponse à l'article du duc de Broglie, prétend avoir eu avec Henrion de Pansey un entretien qu'il rapporte et duquel il résulte que le président de la Cour de cassation aurait été d'avis :

« 1° D'ôter la juridiction administrative supérieure au Conseil d'Etat.

« 2° De la remettre à un tribunal spécial indépendant.

« 3° De rendre des arrêts au nom du roi et de déclarer que ces arrêts, comme ceux des tribunaux ordinaires, sont définitifs et exéc-

En réponse à un article du *Constitutionnel* (1) attaquant violemment, à propos de l'ordonnance du 5 novembre, l'institution du Conseil d'Etat, Pichon, qui avait fait partie du Conseil de 1815 à 1827, fit paraître, en 1829, un ouvrage pour la défendre en tant que Conseil du gouvernement et juridiction administrative. Après s'être montré partisan de quelques réformes dans ses attributions ou dans sa procédure, il conclut en demandant l'inamovibilité des membres de la section du contentieux.

L'année suivante, Fiches (2), dans une publication de quelques pages, se montra aussi un partisan absolu du Conseil d'Etat considéré comme juridiction administrative. Après avoir démontré que les bureaux des ministres ou des commissions ne pourraient pas rendre les mêmes services, il éleva des objections à la création d'un tribunal administratif composé de juges inamovibles :

« Quelle garantie aurait-on contre un tribunal suprême qui n'aurait pas d'autorité au-dessus de lui qui pourrait entraver la marche du gouvernement du roi ; vexer les ministres, les forcer de se retirer en cassant méchamment leurs actes, porter enfin le trouble dans l'administration et dans la justice ? Lui aussi, du reste,

toires par eux-mêmes, sans avoir besoin de la sanction royale, etc. »

Cet opuscule parut après la mort d'Henrion de Pansey.

(1) 7 novembre 1828.

(2) *Du Conseil d'Etat et du contentieux administratif.*

avec le renvoi aux tribunaux judiciaires de certaines matières telles que : baux, ventes, marchés de fournitures, etc., demandait certaines réformes d'importance minime, suppression du service extraordinaire ainsi que de la délibération par le Conseil d'Etat réuni des affaires contentieuses sur lesquelles le comité du contentieux avait déjà statué.

Mais ce fut surtout Gaëtan de La Rochefoucauld dont le projet avait fait l'objet d'une proposition de loi prise en considération par la Chambre, qui apporta un appui solide à la thèse que soutenaient le gouvernement, le duc de Broglie, Henrion de Pansey, etc.

Après avoir passé en revue toutes les attributions du Conseil d'Etat et demandé que les attributions judiciaires soient renvoyées aux tribunaux ordinaires, ainsi que les appels comme d'abus, il réclame la création de comités pour les affaires étrangères, le commerce, l'instruction publique, et ne manque pas de demander la suppression de l'article 75 de la Constitution de l'an VIII.

En demandant aussi pour la composition des comités, des « hommes spéciaux », il pense qu'il serait nécessaire qu'une hiérarchie soit établie pour parvenir à ces hautes fonctions *auxquelles l'inamovibilité n'est pas nécessaire.*

Son projet de réorganisation de la juridiction administrative comportait en première instance (page 131), la juridiction des préfets, en appel celle des ministres,

après consultation de leurs comités particuliers, et en cassation celle du Conseil d'Etat.

La Rochefoucauld lui-même avait tiré de ses études sur ce sujet une conclusion qui devait être celle des esprits impartiaux de l'époque et qu'il énonce en ces termes : « Il résulte de tout ce que j'ai dit dans l'une et dans l'autre partie de cet ouvrage que le Conseil d'Etat est honorable dans son institution, quelque faussée qu'elle ait été, qu'il est honoré dans ses membres, par les qualités et les réputations de ceux qui le composent ; qu'il est nécessaire comme conseil de la couronne et comme conseil des ministres ; qu'il est illégal seulement dans les attributions judiciaires qu'il a envahis, et que sa compétence doit être réglée par une loi autant dans l'intérêt du roi que dans l'intérêt public ».

CONCLUSION

Quelle est la conclusion de cette étude ? Un fait prime tous les autres : de l'époque de la Restauration date l'introduction en France du régime parlementaire (1), d'un gouvernement où le souverain est le chef irresponsable des affaires et ne possède plus dans sa totalité le pouvoir législatif, condition essentielle de la toute puissance. Les ministres seuls responsables, devant les Chambres, de leurs actes et de ceux de leurs subordonnés devront donc avoir sur ces derniers une pleine autorité. Aussi, tandis que les conseillers d'Etat de l'Empire contrôlèrent, au nom de l'Empereur, les actes des ministres, ceux de la Restauration resteront soumis à l'autorité ministérielle qui pourra les destituer à volonté. Les membres du nouveau Conseil d'Etat devront perdre aussi les attributions législatives qu'ils exerçaient sous l'Empire : les ministres seuls demeurant chargés de soutenir les projets de loi devant les Chambres. Ces derniers

(1) Barthélemy, *Introduction du régime parlementaire en France.*

pourront sans doute se faire aider par des commissaires choisis dans le sein du Conseil (ils pourront les prendre aussi dans le personnel de leur administration). Mais si des conseillers d'Etat sont appelés à jouer un rôle devant le Parlement, ce rôle n'aura pas été prévu par la Charte et son importance dépendra entièrement de la volonté des ministres.

L'ordonnance du 29 juin 1814 avait fait du Conseil d'Etat un corps indépendant mais cette organisation devait être éphémère : elle était trop en contradiction avec les principes fondamentaux contenus dans la Charte.

Les autres actes qui, à cette époque, réformèrent, sous la pression de l'opinion publique, cette institution décriée se proposèrent surtout de mettre le Conseil d'Etat en conformité avec les principes constitutionnels.

Mais malgré les violentes attaques dont il fut l'objet à cet égard, le gouvernement de la Restauration conserva au Conseil d'Etat la juridiction des affaires contentieuses. Il y eut sur ce sujet opposition absolue entre la thèse libérale et la thèse gouvernementale. Se refusant, contrairement aux libéraux, à reconnaître dans le Conseil d'Etat un tribunal, les ministres et leurs partisans, forts de la théorie alors en honneur du ministre-juge, maintinrent la juridiction gracieuse pour les affaires contentieuses.

Aussi conservèrent-ils leur attitude lorsque les oppositions libérales et ultra-royalistes demandèrent que le

Conseil d'Etat fut organisé par une loi au lieu de l'être par une ordonnance. N'accordant à cette institution qu'un caractère essentiellement consultatif, ils ne pouvaient admettre la fixation par une loi de ses attributions ni surtout l'inamovibilité ou l'indépendance de ses membres. Le ministère Martignac, plus libéral que ses prédécesseurs, promit de présenter un projet de loi sur le Conseil d'Etat ; mais il ne tint pas sa promesse et son successeur, le prince de Polignac, ne se soucia pas de remplir ses engagements.

Le gouvernement de la Restauration n'accorda donc au Conseil d'Etat qu'un rôle consultatif sur toutes les affaires — administratives ou contentieuses — qu'il lui soumit. Cependant, les libéraux ne réclamèrent pas en vain ; dans leurs protestations ils analysèrent les matières soumises à sa juridiction ou plutôt à son instruction et distinguèrent celles qui étaient d'ordre judiciaire de celles qui étaient d'ordre administratif. Peu après, au moins en fait, on considéra le Conseil d'Etat, non seulement comme un conseil, mais comme une juridiction et l'acte du 26 août 1824, en exigeant que la destitution de ses membres ait désormais lieu « par une ordonnance individuelle et spéciale » en accroissant leur indépendance, affirmait encore cette conviction.

On distingue donc, dans les diverses ordonnances qui ont réglé la situation du Conseil d'Etat à cette époque, un progrès marqué des idées libérales sur cette matière.

Le gouvernement de la Restauration voulut maintenir cette assemblée dans une tutelle presque absolue, puisqu'elle fut uniquement régie par des ordonnances ; il fut toutefois contraint par l'opinion publique d'accorder sinon l'inamovibilité, du moins une certaine indépendance aux membres du Conseil, et dès cette époque se dessine la doctrine pour laquelle le Conseil d'Etat doit être une juridiction libre qui offre toute garantie aux administrés, sans devenir une puissance perturbatrice de l'Etat.

Vu et approuvé,

F. LARNAUDE.

Vu, le Doyen,

M. LYON-CAEN.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris.

L. LIARD.

—

ANNEXES

Ordonnance du 29 juin 1814.

Louis, etc... Notre intention étant de compléter incessamment l'organisation de notre Conseil, nous nous sommes fait représenter les règlements faits par les rois, nos prédécesseurs, sur cette matière, et nous avons reconnu qu'il serait difficile d'arriver à un meilleur système ; que néanmoins il y aurait de l'avantage à le simplifier et qu'on ne peut se dispenser de le mettre en harmonie avec les changements survenus dans la forme du gouvernement et dans les habitudes de nos peuples.

A ces causes nous avons ordonné et ordonnons :

1. — Notre Conseil sera composé : des princes de notre sang, du chancelier de France, des ministres secrétaires d'Etat, des conseillers d'Etat, des maîtres des requêtes ;

2. — Le nombre des conseillers d'Etat en service ordinaire est, quant à présent, limité à 23, sans compter ceux en service extraordinaire, et les conseillers d'Etat honoraires.

Nous nous réservons aussi de créer des conseillers d'Etat d'Eglise et d'épée.

3. — Le nombre des maîtres des requêtes ordinaires n'ex cédera pas, quant à présent, 50. Il y aura, en outre, des maitres des requêtes-surnuméraires et des maîtres des requêtes honoraires.

4. — Les conseillers d'Etat ordinaires et les maîtres des requêtes, lorsqu'ils font des rapports, auront seuls voix délibérative dans les Conseils auxquels ils seront attachés.

Les maîtres des requêtes feront l'instruction et les rapports, à moins que, par des considérations particulières, le chancelier ou le secrétaire d'Etat de la partie ne juge à propos d'en charger des conseillers d'Etat.

Les uns et les autres pourront faire le service dans plusieurs Conseils et comités.

TITRE II

Du service dans notre Conseil.

5. — Pour l'ordre du service, les membres de notre Conseil seront classés et distribués ainsi qu'il suit :

Le *Conseil d'en haut* ou des ministres, actuellement existant ;

Le *Conseil privé* ou des *parties*, qui prendra le titre de Conseil d'Etat.

Il y aura, en outre :

1° Un comité de législation ;

2° Un comité *contentieux* ;

3° Un comité *de l'intérieur* ;

4° Un comité *des finances* ;

5° Un comité *de commerce*.

Ces comités seront placés auprès du chancelier et des ministres secrétaires d'Etat des départements auxquels ils se rattachent.

6. — Le Conseil d'en haut ou des ministres sera composé des princes de notre famille, de notre chancelier et de ceux de nos ministres secrétaires d'Etat et des conseillers d'Etat qu'il nous plaira de faire appeler pour chaque séance.

7. — Le Conseil d'en haut ou des ministres délibérera en notre présence sur les matières de haute administration, sur la législation administrative, sur tout ce qui tient à la police générale à la sûreté du trône et du royaume et au maintien de l'autorité royale.

Nous pourrons y évoquer les affaires du contentieux de l'administration qui se lieraient à des vues d'intérêt général.

Les projets de loi, et généralement toutes les affaires qui devront être soumises à notre approbation et qui ne l'auraient pas reçue dans le Conseil d'Etat, nous seront présentés dans ce Conseil, ou soumis directement, suivant que nous le jugerons convenable.

8. — Le Conseil d'Etat sera composé de nos ministres secrétaires d'Etat, de tous les conseillers d'Etat et maîtres des requêtes ordinaires.

Il *examinera* les projets de loi et règlements qui auront été préparés dans les divers comités.

Chacun des ministres y rapportera ou y fera rapporter par un conseiller d'Etat ou un maître des requêtes qu'il aura choisi, les projets de règlement et de jugement qui auront été convenus au comité contentieux et autres comités, pour y être définitivement arrêtés.

Il vérifiera et enregistrera les bulles et actes du Saint-Siège, ainsi que les actes des autres communions et cultes.

Il connaîtra des appels comme d'abus. Quand nous ne jugerons pas à propos de faire délibérer ce Conseil en notre présence, il sera présidé par notre chancelier, et, en son absence, par celui de nos ministres que nous aurons nommé.

Ce Conseil aura un secrétaire qui tiendra registre des délibérations, gardera les papiers et minutes, suivra la correspondance, en délivrera tous extraits, copies ou expéditions.

9. — Le comité contentieux connaîtra de tout le contentieux de l'administration, de tous les départements, des *mises en jugements des administrateurs* et préposés, des *conflits*.

Ses avis seront rédigés en forme d'arrêts ou de jugements qui ne seront définitivement arrêtés qu'après avoir été rapportés et délibérés dans notre Conseil d'Etat, ou après avoir reçu notre sanction directe.

Il sera tenu registre des délibérations de ce comité, qui aura en conséquence un secrétaire greffier qui gardera les papiers et minutes, et recevra directement des diverses ad-

ministrations ou des parties les affaires qui seront de la compétence du comité.

Il sera composé de 6 conseillers d'Etat et de 12 maîtres des requêtes en service ordinaire .

Il sera présidé par notre chancelier, et, en son absence, par un conseiller d'Etat vice-président : il pourra être divisé en deux bureaux.

10. — *Le comité de législation* préparera tous les projets de loi et de règlement sur toutes matières civiles, criminelles et ecclésiastiques, lesquels projets devront ensuite être délibérés en Conseil d'Etat avant de nous être définitivement soumis.

Ce comité sera composé de 6 conseillers d'Etat et 12 maîtres des requêtes ; il sera présidé par notre chancelier, ou, en son absence, par un ministre d'Etat que nous aurons nommé. Notre chancelier pourra le diviser en deux bureaux.

Il aura un commis-greffier.

11. — Les comités des Finances, de l'Intérieur et du Commerce, d'après les ordres et sous la présidence des ministres secrétaires d'Etat auxquels ils sont respectivement attachés, prépareront les projets de loi, de règlement et tous autres relatifs aux matières comprises dans leurs attributions.

Ils proposeront, en forme d'arrêts, des jugements sur les affaires d'intérêt local ou individuel de leurs départements respectifs, autres que les affaires contentieuses, lesquels arrêts ne seront définitifs qu'après nous avoir été soumis en

Conseil d'Etat, ou dans un travail particulier, *par le ministre de la partie.*

12. — Le comité des Finances sera composé de 5 conseillers d'Etat et de 10 maîtres des requêtes ; le comité de l'Intérieur, de 5 conseillers d'Etat et de 10 maîtres des requêtes ; le comité du Commerce et des manufactures de 4 conseillers d'Etat et de 6 maîtres des requêtes.

Des marchands, négociants, manufacturiers des principales villes de commerce, pourront y être appelés par le ministre de cette partie ; et dans ce cas ils y auront séance et voix consultative.

Dans les affaires qui exigeraient la réunion de plusieurs comités, elle pourra être ordonnée par le chancelier, sur la demande des ministres.

13. — Les directeurs généraux des diverses administrations que nous nommerons conseillers d'Etat en service extraordinaire, pourront, sur la demande de chaque ministre, assister en plus, et avec voix délibérative, aux divers conseils et comités attachés au département duquel ils dépendent : ils pourront même y présenter des rapports et projets de règlement.

S'ils venaient à quitter les directions générales dont ils sont chargés, ils deviendraient de droit conseillers d'Etat ordinaires, prendraient leur rang au Conseil du jour de leur nomination comme conseillers d'Etat, et jouiraient des honneurs et traitements attachés à ce titre.

14. — Le chancelier de France pourra également nous présenter, sans être attachés aux différents conseils et bureaux,

jusqu'à concurrence de 6 conseillers d'Etat et de 12 des maîtres des requêtes, auxquels nous aurons confié le titre d'honoraires ou de surnuméraires.

TITRE III

Traitements.

15. — Les conseillers d'Etat et maîtres des requêtes en service ordinaire, nommés par nous, reçoivent seuls des traitements fixes.

Les conseillers d'Etat du dernier Conseil qui avaient été nommés conseillers d'Etat à vie, conserveront cependant, avec le titre de conseillers d'Etat honoraires, une pension de retraite égale au tiers de celle qui sera ci-après fixée pour nos conseillers d'Etat ordinaires.

16. — Le traitement fixé des conseillers d'Etat est provisoirement fixé à 19.000 francs. Celui attaché à chacun des comités dont ils peuvent être membres et de 4.000 francs : ce traitement seul pourra être accordé à ceux des conseillers d'Etat honoraires qui seraient appelés aux Conseils et comités.

17. — Le traitement fixe des maîtres des requêtes ordinaires sera de 4.000, et, en outre, de 2.000 francs par chaque Conseil ou comité où ils exerceront leurs fonctions ; lequel traitement de 2.000 francs pourra aussi être attribué

aux maîtres des requêtes honoraires ou surnuméraires qui seront attachés aux dits Conseils et comités.

18. — Le traitement du secrétaire général du Conseil est de 15.000 francs ; celui du secrétaire greffier du comité contentieux, 4.000 francs ; celui des commis-greffiers des autres comités, de 5.000 francs.

19. — Les attributions de chaque Conseil et comité seront fixées par un règlement particulier, ainsi que le mode d'y procéder à la distribution, au rapport et à la décision des affaires.

20. — Jusqu'à ce qu'il en ait été autrement ordonné, on se conformera aux règlements et usages *qui étaient observés au dernier comité contentieux*.

21. — Il y aura, auprès de nos conseils, des avocats, sous le titre d'avocats aux Conseils des Rois, qui seront chargés de l'instruction et de la défense dans les affaires portées en ces Conseils, qui en seront susceptibles. Leur nombre sera ultérieurement déterminé.

Ordonnance du 23 août 1815.

Louis, par la grâce de Dieu, etc...

Sur le compte qui nous a été rendu de la nécessité de mettre l'organisation et les attributions de notre Conseil d'Etat en harmonie avec les formes de notre gouvernement, et avec le caractère d'unité et de solidarité que nous avons jugé à propos de donner à notre ministère :

Considérant que notre ordonnance du 29 juin de l'an de grâce 1814 ne saurait, à cet égard, remplir le but que nous nous proposons, et qu'il est indispensable d'opérer sans délai les changements nécessaires à cet effet, tant afin de pourvoir à la prompte expédition des affaires contentieuses que notre Conseil d'Etat est appelé à examiner que pour donner à notre ministère les secours dont il peut avoir besoin pour la préparation des ordonnances et travaux législatifs qui doivent nous être soumis.

A ces causes, nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit :

Art. 1^{er}. — Notre ordonnance du 29 juin 1814 concernant l'organisation du Conseil d'Etat est rapportée.

II. — Il sera dressé un tableau général de toutes les personnes à qui il nous aura plu de conserver ou de conférer le titre de conseiller d'Etat ou de celui de maître des requêtes.

III. — Ce tableau comprendra tant nos conseillers d'Etat et maîtres des requêtes en service actif, que nos conseillers d'Etat et maîtres des requêtes honoraires.

IV. — Nos conseillers d'Etat et maîtres des requêtes en service actif seront distribués en service ordinaire et service extraordinaire.

V. — Au 1^{er} janvier de chaque année, notre garde des sceaux soumettra à notre approbation le tableau de ceux de nos conseillers d'Etat et de nos maîtres des requêtes qui devront être mis en service ordinaire.

VI. — Le nombre des conseillers d'Etat et des maîtres

des requêtes mis en service ordinaire ne pourra s'élever, pour les premiers, au-dessus de 30, et pour les seconds, au-dessus de 40.

VII. — Nos conseillers d'Etat et nos maîtres des requêtes en service ordinaire seront distribués en 5 comités, savoir :

Le comité de législation ;

Le comité du contentieux ;

Le comité des finances ;

Le comité de l'intérieur et du commerce ;

Le comité de la marine et des colonies.

VIII. — Le comité de législation sera composé de six conseillers d'Etat et de cinq maîtres de requête ; le comité du contentieux, de sept conseillers d'Etat et de huit maîtres des requêtes ; le comité des finances, de cinq conseillers d'Etat et de cinq maîtres des requêtes ; le comité de l'intérieur et du commerce, de sept conseillers d'Etat et de six maîtres des requêtes ; le comité de la marine et des colonies, de quatre conseillers d'Etat et de trois maîtres des requêtes.

IX. — Le nombre des conseillers d'Etat et des maîtres des requêtes composant les divers comités de notre Conseil d'Etat, pourra être augmenté selon les besoins du service, et sur la proposition qui nous en sera faite par notre garde des sceaux, sans que toutefois le total de ce nombre puisse dépasser la limite fixée par l'article 6 de la présente ordonnance.

X. — Notre comité de législation et notre comité du contentieux seront présidés par notre garde des sceaux, mi-

nistre secrétaire d'Etat au département de la justice, et, à son défaut, par le conseiller d'Etat qu'il croira devoir déléguer à cet effet.

Nos comités de finances, de l'intérieur et du commerce, et de la marine et des colonies, seront présidés chacun par celui de nos ministres dans le département duquel il se trouve placé, et, à son défaut, par le conseiller d'Etat que chacun de nos ministres croira devoir déléguer à cet effet.

XI. — Nos comités de législation, des finances, de l'intérieur et du commerce, et de la marine et des colonies, d'après les ordres et sous la présidence de nos ministres secrétaires d'Etat, prépareront les projets de lois, ordonnances, règlements et tous autres actes relatifs aux matières comprises dans les attributions des départements ministériels auxquels ils sont attachés.

XII. — Chacun des dits comités connaîtra en outre des affaires administratives que le ministre dont il dépend jugera à propos de lui confier et notamment de celles qui, par leur nature, présenteraient une opposition de droits, d'intérêts ou de prétentions diverses, telles que les concessions de mines, les établissements de moulins, usines, les dessèchements des canaux, partages de biens communaux.

XIII. — Le comité du contentieux connaîtra de tout le contentieux de l'administration des divers départements ministériels, d'après les attributions assignées à la commission du contentieux par les décrets du 11 juin et du 22 juillet 1806.

Le comité du contentieux exercera, en outre, les attributions précédemment assignées au Conseil des prises.

XIV. — Les avis rédigés en forme d'ordonnances seront délibérés et arrêtés en notre Conseil d'Etat, dont les divers comités se réuniront, à cet effet, deux fois par mois, et plus souvent, si le besoin des affaires l'exige.

Nos ministres secrétaires d'Etat prendront séance dans cette réunion.

XV. — Les rapports seront faits au comité du contentieux par les maîtres des requêtes, et au Conseil d'Etat par les conseillers d'Etat ou par les maîtres des requêtes au choix de notre garde des sceaux, qui pourra, selon l'importance des affaires, ordonner l'impression et la distribution du rapport aux membres du Conseil d'Etat.

XVI. — Les ordonnances délibérées par notre Conseil d'Etat, sur le rapport du comité des contentieux, seront présentées à notre signature par notre garde des sceaux, ministre secrétaire d'Etat au département de justice.

XVII. — Sur la demande de l'un de nos ministres secrétaires d'Etat, notre président du Conseil des ministres pourra ordonner la réunion complète du Conseil d'Etat, ou celle de deux ou de plusieurs comités.

XVIII. — Lorsque nous ne jugerons pas à propos de présider le Conseil d'Etat réuni, cette présidence appartiendra au président de notre Conseil des ministres, et, en son absence, à notre garde des sceaux, ministre secrétaire d'Etat du département de la justice.

Le secrétaire du comité du contentieux tiendra la plume

avec le titre et en qualité de secrétaire du Conseil d'Etat.

XIX. — Lorsque deux ou plusieurs comités seulement seront réunis, la présidence appartiendra à notre garde des sceaux, et, à son défaut, à celui de nos ministres secrétaires d'Etat qui aura provoqué la réunion.

XX. — Nos conseillers d'Etat en service ordinaire recevront un traitement de 16 000 francs.

XXI. — Nos maîtres des requêtes en service ordinaire recevront un traitement de 6 000 francs.

Ordonnance du 26 août 1824.

Louis, par la grâce . de Dieu etc.

CHAPITRE I

Art. 1. — Notre Conseil d'Etat se compose :

Des princes de notre famille, lorsque nous jugerons à propos de le présider, et que nous les y aurons appelés ;

Des ministres secrétaires d'Etat ;

Des ministres d'Etat, lorsque nous les y aurons appelés, de conseillers d'Etat ; de maîtres des requêtes ; — d'AUDI-TEURS.

2. — Le service de notre Conseil d'Etat se divise en service ordinaire et en service extraordinaire. Il y aura, en outre, des conseillers d'Etat et maîtres des requêtes honoraires.

3. — Le service ordinaire est celui des conseillers d'Etat maîtres des requêtes et auditeurs employés aux travaux intérieurs et habituels du Conseil.

4. — Le service extraordinaire est celui des conseillers d'Etat et maîtres des requêtes qui exercent, hors du Conseil, des fonctions publiques.

5. — Les conseillers d'Etat et maîtres des requêtes honoraires sont ceux à qui il nous a plu de conférer ce titre, conformément aux règles ci-après (chapitre vi).

6. — Les conseillers d'Etat, maîtres des requêtes et auditeurs ne pourront être révoqués qu'en vertu d'une ordonnance individuelle et spéciale, rendue par nous, sur la proposition de notre garde des sceaux.

CHAPITRE II

Des conseillers d'Etat en service ordinaire.

7. — Nos conseillers d'Etat en service ordinaire sont au nombre de 30.

8. — Nul ne sera nommé conseiller d'Etat, s'il n'est âgé de trente ans accomplis.

9. — Nul ne sera nommé conseiller d'Etat, s'il n'est ou n'a été revêtu de l'un des titres suivants :

Pair de France,

Membre de la Chambre des députés des départements,

Ambassadeur ou ministre plénipotentiaire près des cours étrangères,

Grand maître de l'Université royale,

Archevêque ou évêque,

Membre de la Cour de cassation ; — premier président, président ou procureur général de la Cour des comptes, premier président ou procureur général de nos Cours royales ; — officier général ou intendant de nos armées de terre et de mer ; — directeur général ; — maître des requêtes ; — préfet.

CHAPITRE III

10. — Nos maîtres des requêtes en service ordinaire sont au nombre de 40.

11. — Nul ne sera nommé maître des requêtes, s'il n'est âgé de 27 ans accomplis.

12. — Nul ne sera nommé maître des requêtes, s'il n'a exercé les fonctions énoncées dans l'art. 9, ou s'il n'a été pendant 5 ans au moins :

Président, conseiller ou avocat général en nos Cours royales, conseiller au Conseil royal de l'instruction publique, secrétaire général de l'un des ministères ; président ou procureur du roi des tribunaux civils composés de 3 Chambres ; colonel de toutes armes ou sous-intendant militaire de 1^{re} classe, capitaine de vaisseau ou commissaire général de

la marine ; administrateur de l'une des régions financières, inspecteur général des ponts et chaussées et des mines ; inspecteur général des constructions navales, inspecteur général des finances, consul général, premier secrétaire d'ambassade ; maire de l'une de nos bonnes villes, — auditeur au Conseil d'Etat.

13. — Nul auditeur ne sera nommé maître des requêtes, si, indépendamment des 5 années d'exercice exigées par l'article précédent, il n'est déjà, au moment de sa nomination, auditeur de 1^{re} classe.

14. — Les maîtres des requêtes prennent séance au Conseil d'Etat après les conseillers d'Etat.

CHAPITRE IV

15. — Les auditeurs au Conseil d'Etat sont au nombre de 30.

Ce nombre sera complété par cinq promotions égales, qui auront lieu successivement d'année en année, à dater de la promulgation de la présente ordonnance.

16. — Les auditeurs au Conseil d'Etat seront divisés en deux classes : il y aura 12 auditeurs de 1^{re} classe et 18 de seconde classe.

17. — Nul ne sera nommé auditeur de seconde classe s'il n'est âgé de 21 ans accomplis.

18. — Nul ne sera nommé auditeur, s'il n'est licencié en

droit, et s'il ne justifie d'un revenu net de 6.000 francs.

19. — Les auditeurs de seconde classe n'assistent qu'aux séances des comités auxquels ils sont attachés.

20. — Nul ne sera nommé auditeur de 1^{re} classe s'il n'est âgé de 24 ans, s'il n'a été auditeur de seconde classe pendant 2 ans au moins.

21. — Les auditeurs de 1^{re} classe assisteront aux séances des comités auxquels ils seront attachés.

Ils pourront être admis aux séances du Conseil d'Etat lorsqu'il délibérera sur les affaires du petit ordre.

22. — Les auditeurs au Conseil d'Etat ne reçoivent pas de traitement.

23. — Le temps pendant lequel les auditeurs sont attachés au Conseil d'Etat, est un temps d'épreuves et de stage. — Ce stage ne pourra dans aucun cas se prolonger au delà de 6 années.

Il sera pourvu successivement au remplacement des auditeurs qui seront appelés à d'autres fonctions, ou dont le stage sera terminé.

CHAPITRE V

Des conseillers d'Etat et maîtres des requêtes en service extraordinaire.

24. — Le service extraordinaire de notre Conseil d'Etat se divise en deux classes.

La première se compose de nos conseillers d'Etat et
Leonardi.

maîtres des requêtes en service ordinaires à qui il nous plairait de conférer, hors du Conseil, des fonctions publiques.

La seconde classe se compose de ceux de nos sujets exerçant les fonctions publiques énoncées aux art. 9 et 12 auxquels, en récompense de leurs bons services, il nous plairait d'accorder le titre de conseillers d'Etat ou de maître des requêtes.

25. -- Pourront assister et concourir aux délibérations du Conseil, ceux des conseillers d'Etat en service extraordinaire qui exerceraient des fonctions publiques dans la capitale de notre royaume, et auxquels il nous aura plu d'accorder ce droit.

26. — Nos conseillers d'Etat et maîtres des requêtes en service extraordinaire n'auront droit de porter ce titre que pendant la durée de leurs services publics.

CHAPITRE VI

Des conseillers d'Etat et maîtres des requêtes honoraires.

27. — Nos conseillers d'Etat et maîtres des requêtes en service ordinaire qui se retireraient pour cause d'infirmité, ou qui auraient exercé leurs fonctions à notre satisfaction, les premiers pendant 10 ans et les seconds pendant 15 années, pourront obtenir le titre de conseiller d'Etat et de maître des requêtes honoraires.

28. — Ceux de nos conseillers d'Etat et maîtres des re-

quêtes en service extraordinaire qui auraient cessé leurs fonctions publiques, pourront également obtenir le titre de conseillers d'Etat et de maîtres des requêtes honoraires, s'ils ont siégé au Conseil pendant le nombre d'années ci-dessus fixé, ou s'ils ont exercé pendant le même intervalle de temps l'une des fonctions énoncées aux art. 9 et 12.

CHAPITRE VII

29. — Nos conseillers d'Etat et maîtres des requêtes en service ordinaire seront distribués, ainsi que les auditeurs, en 5 comités :

1^o Les comités des contentieux — de la guerre, — de la marine — de l'intérieur, — des finances.

30. — Le comité du contentieux sera composé de 12 conseillers d'Etat, 12 maîtres des requêtes, 5 auditeurs de 1^{re} classe et 7 de seconde classe. •

Ce comité se divisera en deux sections.

Le comité de la guerre sera composé de 4 conseillers d'Etat, 4 maîtres des requêtes, un auditeur de 1^{re} classe et 2 de seconde.

Le comité de la marine, de 4 conseillers d'Etat, 4 maîtres des requêtes, un auditeur de 1^{re} classe et 2 de seconde.

Le comité de l'intérieur, de 6 conseillers d'Etat, 8 maîtres des requêtes, 4 auditeurs de 1^{re} classe et 5 de seconde classe.

Le comité des finances, de 4 conseillers d'Etat, 6 maîtres des requêtes, un auditeur de 1^{re} classe et 2 de seconde classe.

31. — Notre garde des sceaux arrêtera la répartition des conseillers d'Etat, maîtres des requêtes et auditeurs dans chaque *comité*, selon le besoin du service et d'après la proportion établie dans l'article précédent.

CHAPITRE VIII

De la forme des délibérations du Conseil d'Etat et de ses comités.

32. — Le Conseil d'Etat, lorsque nous ne jugeons pas à propos de le présider, est présidé par l'un de nos ministres secrétaires d'Etat.

En notre absence la présidence appartient au président de notre Conseil des ministres, et, à défaut de celui-ci, à notre garde des sceaux, ministre secrétaire d'Etat au département de la justice.

A défaut de notre garde des sceaux la présidence appartient à nos ministres secrétaires d'Etat, dans l'ordre de leurs ministères.

33. — Les membres de notre Conseil d'Etat prêtent, avant d'entrer en fonctions, le serment dont la formule suit :

« Je jure devant Dieu de bien et fidèlement servir le Roi, en l'état et emploi de..... ; d'obéir à la Charte constitutionnelle que Sa Majesté a octroyée à ses peuples ; de garder et observer les lois, ordonnances et règlements ; de tenir secrètes les délibérations du Conseil et les affaires qui me

seront communiquées concernant le service du Roi ; d'avertir Sa Majesté de tout ce que je jugerai être important pour son honneur, sa personne et son service, et de faire tout ce qu'un homme de bien, aimant son Roi et son pays, doit faire pour la décharge de sa conscience et le bien des affaires de Sa Majesté. »

Le serment est reçu en assemblée générale du Conseil d'Etat.

34. — Le Conseil d'Etat ne délibère qu'autant que les 2/3 de ses membres ayant voix délibérative sont présents à la séance.

35. — Les rapports sont faits dans l'assemblée générale du Conseil d'Etat, selon l'importance des affaires, par les conseillers d'Etat ou par les maîtres des requêtes, au choix de notre garde des sceaux.

36. — Les conseillers d'Etat ont seuls voix délibérative. Néanmoins la voix du maître des requêtes rapporteur est comptée.

37. — Les conseillers d'Etat directeurs d'administration ont seulement voix consultative dans les affaires contentieuses qui dépendent de leur administration. Cette disposition est également applicable aux conseillers d'Etat qui seraient en même temps secrétaires généraux de l'un de nos ministères.

38. — La délibération est prise à la pluralité des suffrages. En cas de partage le président du Conseil d'Etat a voix prépondérante.

39. — Les divers comités du Conseil observeront les mêmes formes dans leurs délibérations.

40. — Nos ministres secrétaires d'Etat président les comités du Conseil attachés à leur ministère.

Il y a en outre un conseiller d'Etat vice-président, qui est chargé, sous les ordres de chaque ministre, de diriger en son absence les délibérations du comité, d'en convoquer les membres et de distribuer le travail.

41. — Lorsque deux ou plusieurs comités seront réunis, la présidence, en l'absence de nos ministres, appartiendra au président du comité qui a la préséance selon l'ordre établi par l'article 29.

Ordonnance du 19 avril 1817.

Louis....

Sur le compte qui nous a été rendu des travaux de notre Conseil d'Etat dans la préparation des lois, ordonnances et règlements dont il a eu à s'occuper conformément aux dispositions de notre ordonnance du 23 août 1815.

Considérant, 1^o que sur les questions de gouvernement de législation ou d'administration d'une haute importance, il serait aussi utile que convenable de réunir dans des Conseils particuliers, dits *Conseils de cabinets*, ceux des membres de notre Conseil privé ou de notre Conseil d'Etat qu'il nous plairait d'y appeler.

2^o Que les projets de lois, ordonnances et règlements, préparés dans les divers comités du Conseil d'Etat, pour-

raient encore être soumis à une discussion plus solennelle et plus approfondie, à un concours plus général de lumières, en les présentant à la délibération de notre Conseil, tous les comités réunis.

3° Que les bons résultats qui ont été obtenus des travaux confiés aux différents comités qui composent notre Conseil prouvent l'avantage de créer un nouveau comité auprès de notre ministre secrétaire d'Etat au département de la guerre.

4° Enfin, que la nature des fonctions de nos sous-secrétaires d'Etat, conseillers d'Etat, et de nos conseillers d'Etat directeurs généraux ne laisse aucun doute sur la nécessité de leur donner droit de séance et voie délibérative, tant dans les comités qu'aux séances générales du Conseil, encore même qu'ils ne soient portés que sur les listes du service extraordinaire.

A ces causes,

Nous...

TITRE I

Des Conseils de Cabinet.

Art. 1. — Les Conseils de cabinet sont appelés à discuter, sur toutes les questions de gouvernement, les matières de haute administration ou de législation qui leur sont renvoyées par nous.

2. — Les Conseils de cabinet sont présidés par nous, ou par le président du Conseil des Ministres.

3. — Ils sont composés : 1^o de tous les ministres secrétaires d'Etat ; 2^o de quatre ministres d'Etat et de deux Conseillers d'Etat désignés par nous pour chaque Conseil.

4. — Il n'est tenu aucun registre ni note, des délibérations des Conseils de Cabinet, seulement toutes les fois qu'un de ces Conseils sera réuni, l'avis pris à la majorité des voix sera rédigé et certifié par l'un des ministres responsables y assistant.

TITRE II

Du Conseil d'Etat.

5. — Il sera formé un 6^e comité auprès de notre ministre secrétaire d'Etat du département de la guerre.

6. — Tout projet de loi ou d'ordonnance portant règlement d'administration publique qui, conformément à l'art. 11 de l'ordonnance du 23 août 1815, même été préparé dans l'un des comités établis près de l'un de nos ministres secrétaires d'Etat, devra ensuite être délibéré au Conseil tous les comités réunis et tous les ministres secrétaires d'Etat ayant été convoqués.

Les ordonnances portant règlement d'administration publique devront porter dans leur préambule ces mots :

Notre Conseil d'Etat entendu.

7. — Nos sous-secrétaires d'Etat, conseillers d'Etat et nos conseillers d'Etat directeurs généraux d'une administration, assisteront aux séances du Conseil et des comités établis

près des ministres dont ils dépendent ; ils y auront voix délibérative.

8. — A défaut du président de notre Conseil des ministres, ou de notre garde des sceaux, ministre de la Justice, le Conseil réuni sera toujours présidé par le plus ancien de nos ministres secrétaires d'Etat présents, et, à défaut de l'un d'eux, par le sous-secrétaire d'Etat au département de la Justice.

9. — Nos sous-secrétaires d'Etat présideront les comités attachés aux ministères dont ils font partie, toutes les fois que le ministre ne les prendra pas lui-même.

Dans le cas d'empêchement du sous-secrétaire d'Etat, le ministre pourra désigner un autre président pris parmi les membres du comité.

10. — Toutes les dispositions de nos ordonnances des 23 août et 19 septembre 1815, relatives à l'*organisation du Conseil d'Etat et du Conseil privé*, sont maintenues, en ce qui n'est pas contraire à la présente ordonnance.

Ordonnance du 5 novembre 1828.

Charles, par la grâce de Dieu, etc...

Vu la loi des finances du 17 août 1828 ; sur le rapport de notre garde des sceaux, ministre secrétaire d'Etat au département de la Justice ; de l'avis de notre Conseil ;

Nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit :

Art. 1. — Les membres de notre Conseil d'Etat sont en

service ordinaire, en service extraordinaire ou honoraires. Il sera dressé un tableau général de tous ceux auxquels il nous plaît de conserver ou de conférer le titre de conseiller d'Etat, de maître des requêtes ou d'auditeur en notre Conseil.

2. — Le service ordinaire se compose : 1^o des conseillers d'Etat et maîtres des requêtes employés aux travaux intérieurs et habituels des comités ; 2^o d'un certain nombre de conseillers d'Etat appelés à participer seulement aux délibérations du Conseil, tous les comités réunis, et dont le nombre ne pourra excéder 10 ; 3^o des auditeurs employés au service intérieur et habituel des comités, qu'ils aient ou non droit de séance au Conseil d'Etat, tous les comités réunis.

Il pourra, en outre, être attaché au service des comités 12 conseillers d'Etat en service extraordinaire.

3. — A l'avenir le nombre des conseillers d'Etat en service ordinaire, employés aux travaux intérieurs et habituels des comités, sera fixé à vingt-quatre. Celui des maîtres des requêtes ne pourra excéder trente. Le nombre des auditeurs de 1^{re} classe demeure fixé à douze et celui des auditeurs de seconde classe à dix-huit.

4. — Lorsqu'un conseiller d'Etat en service ordinaire, investi d'autres fonctions publiques, jouira, à raison de ces fonctions, d'un traitement de 20.000 francs et au-dessus, il ne lui sera alloué aucun traitement comme conseiller d'Etat.

Il en sera de même pour un maître des requêtes en ser-

vice ordinaire qui jouirait, en vertu des fonctions publiques dont il serait revêtu, d'un traitement de 10.000 francs et au-dessus.

5. — Si le traitement dont jouit un conseiller d'Etat en service ordinaire, revêtu d'autres fonctions publiques, est moindre de 20.000 francs, il recevra sur les fonds du Conseil d'Etat un supplément de traitement, toutefois ce supplément de traitement ne pourra, en aucun cas, excéder la proportion déterminée par la disposition de la loi des finances de 1816 sur les cumuls, ni élever à plus de 20.000 francs la somme totale qu'il recevra annuellement du trésor royal. Il en sera de même pour les maîtres des requêtes en service ordinaire, revêtus d'autres fonctions publiques, dont le traitement ne s'élèverait pas à 10.000 fr. avec le supplément de traitement qu'il leur sera alloué, la somme totale et annuelle qu'ils recevront du trésor royal pour les unes et les autres fonctions ne pourra excéder 40.000 francs.

6. — Le traitement des conseillers d'Etat en service ordinaire est fixé à 10.000 francs ; il sera porté à 15.000 francs pour les conseillers d'Etat employés aux travaux habituels et intérieurs des comités.

Le traitement des maîtres des requêtes en service ordinaire est fixé à 5.000 francs.

Les auditeurs ne reçoivent aucun traitement.

7. — Sont en service extraordinaire les conseillers d'Etat maître des requêtes et auditeurs qui, cessant d'être compris dans le service ordinaire, sont appelés par nous à des

fonctions publiques hors du Conseil ; ceux de nos sujets exerçant des fonctions publiques auxquels, en récompense de leurs bons services, il nous plaît d'accorder ce titre ; enfin ceux auxquels il nous plaira de le conserver, lors même qu'ils n'exerceraient plus de fonctions publiques.

8. — Nos conseillers d'Etat directeurs généraux d'une administration, ou ceux des directeurs qui seraient conseillers d'Etat, et que nous autoriserions à participer aux délibérations du Conseil, assisteront aux séances du Conseil et des comités établis près des ministères dont ils dépendent. Ils n'auront point voix délibérative dans les affaires contentieuses qui ressortiraient de l'administration ou du ministère auxquels ils appartiennent.

9. — Tout conseiller d'Etat, maître des requêtes ou auditeur qui sera appelé à des fonctions publiques hors du Conseil, cessera de faire partie du service ordinaire, s'il n'en est autrement ordonné.

Aucun membre du Conseil d'Etat ne pourra être mis en inactivité que par une ordonnance spéciale rendue sur le rapport de notre garde des sceaux.

10. — Les conseillers d'Etat, maîtres des requêtes et auditeurs qui sortent d'activité, conservent le rang et le titre d'honoraires.

Ils ne pourront en être privés qu'en vertu d'une ordonnance spéciale rendue sur le rapport de notre garde des sceaux.

Les conseillers d'Etat honoraires peuvent être appelés dans nos Conseils de cabinet.

Les personnes qui auront été revêtues pendant 10 ans de l'un des titres énumérés dans l'art. 9 de l'ordonnance du 24 août 1824, pourront obtenir de notre grâce le titre et le rang de conseillers d'Etat honoraires.

11. — Les conseillers d'Etat, maîtres des requêtes et auditeurs du service ordinaire, seront distribués en quatre comités, savoir : 1^o le comité de la justice et du contentieux ; 2^o le comité de la guerre et de la marine ; 3^o le comité de l'intérieur et du commerce ; 4^o le comité des finances.

12. — Le comité de la justice et du contentieux sera composé de 12 conseillers d'Etat, 18 maîtres des requêtes, 5 auditeurs de première classe, et 7 auditeurs de seconde classe.

Le comité de la guerre et de la marine sera composé de 6 conseillers d'Etat, 8 maîtres des requêtes, 2 auditeurs de première classe et 4 de seconde classe.

Le comité de l'intérieur et du commerce sera composé de 6 conseillers d'Etat, 8 maîtres des requêtes, 4 auditeurs de première classe et 5 de seconde classe.

Le comité des finances sera composé de 4 conseillers d'Etat, 6 maîtres des requêtes, 1 auditeur de première classe et 2 de seconde classe.

Notre garde des sceaux arrêtera la répartition des conseillers, maîtres et auditeurs dans chaque comité, selon le besoin du service et d'après les proportions établies par le présent article.

Le nombre des conseillers d'Etat, maîtres des requêtes et auditeurs composant les divers comités, pourra être aug-

menté selon les besoins du service, sur le rapport de notre garde des sceaux, sans que les limites déterminées par l'art. 3 de la présente ordonnance puissent être dépassées.

13. — Le Conseil d'Etat ne délibère qu'autant que la moitié plus 1 de ses membres ayant voix délibérative sont présents à la séance.

Il est tenu note des noms des membres présents par le secrétaire général du Conseil ; ils sont inscrits au procès-verbal.

14. — Tout projet de loi ou d'ordonnance portant règlement d'administration publique qui aura été préparé dans l'un des comités du Conseil d'Etat, devra ensuite être délibéré en Assemblée générale, tous les comités réunis et tous les ministres secrétaires d'Etat ayant été convoqués. Les ordonnances ainsi délibérées pourront seules porter, dans leur préambule, ces mots : Notre Conseil d'Etat entendu.

15. — Les rapports sur les projets de loi ou d'ordonnance portant règlement d'administration publique seront faits dans les comités par les maîtres des requêtes ; et au Conseil d'Etat, tous les comités réunis, par les conseillers d'Etat.

Les rapports des affaires purement administratives ou contentieuses pourront être faits dans les comités par les auditeurs concurremment avec les maîtres des requêtes, et ils seront faits au Conseil d'Etat, tous les comités réunis, par les maîtres des requêtes ou les conseillers d'Etat, au choix de notre garde des sceaux.

16. — Les honneurs attribués aux conseillers d'Etat en mission par le règlement sur les préséances, ne seront accordés qu'à ceux qui seront investis par nous d'une mission spéciale et temporaire.

Les conseillers d'Etat en service extraordinaire qui exercent des fonctions publiques dans les départements, prennent le rang que leur assignent les fonctions dont ils sont revêtus.

17. — L'art. 12 de l'ordonnance du 26 août 1824 est rapporté.

18. — Les dispositions des règlements et ordonnances concernant le Conseil d'Etat auxquelles il n'est pas dérogé par la présente, continueront d'être exécutées.

19. — Notre garde des sceaux est chargé...

PORTALIS.

BIBLIOGRAPHIE

- LANJUINAIS. — Du Conseil d'Etat et de sa compétence sur les droits politiques des citoyens ou examen de l'article 6 de la loi sur les élections du 6 février 1817, 1817.
- SIREY. — Du Conseil d'Etat selon la Charte constitutionnelle ou notions sur la justice d'ordre politique ou administratif, 1818.
- DE CORMENIN. — Du Conseil d'Etat envisagé comme conseil et comme juridiction sous notre monarchie constitutionnelle, 1818.
- DE LA MALLE. — Du jugement du contentieux d'Administration par le roi en son Conseil d'Etat, en réponse à l'ouvrage précédent, 1818.
- GILBERT DE VOISINS. — Des empiètements du Conseil d'Etat sur les tribunaux et de la proposition de M. Jankowitz, 1824.
- MONGALVY. — Du Conseil d'Etat mis en harmonie avec les principes de la Charte constitutionnelle, 1828.
- ROUTHIER. — De l'organisation du Conseil d'Etat en cour judiciaire, de sa juridiction, etc., 1828.
- Un auditeur [Henri SIMÉON]. — Du Conseil d'Etat considéré dans son organisation actuelle et dans les améliorations qu'il serait possible d'y introduire, 1829.
- HOCHET. — Du Conseil d'Etat (sans date).]
- PICHON. — Du Conseil d'Etat, de ses attributions administratives et de sa juridiction, 1829.
- G. DE LA ROCHEFOUCAULD. — Des attributions du Conseil d'Etat, 1829.
- HENRION DE PAUSEY. — Un mot sur le contentieux du Conseil d'Etat en réponse à l'article publié par M. de Broglie sur les « Tribunaux administratifs » de M. Macarel, entretien publié par M. Cotelle, 1830.

FICHES. — Du Conseil d'Etat et du contentieux administratif, 1830.

VIDAL-ROUX. — Considérations sur le rétablissement du Conseil d'Etat, 1830.

HENRION DE PAUSEY. — Traité de l'autorité judiciaire.

BÉRANGER. — La justice criminelle en France (chap. II et VI).

DUVERGIER DE HAURANNE. — L'ordre légal en France (chap. XVII).

DUK DE BROGLIE. — Article de la *Revue française*, en réponse au livre de Macarel (novembre 1828).

BAVOUX. — Des conflits ou des empiètements de l'autorité administrative sur l'autorité judiciaire, 1828.

HENRION DE PAUSEY. — L'autorité administrative. Instituts de droit administratif, 1830.

GERANDO. — Leçons de droit administratif.

MACAREL. — Cours de droit administratif. Les juridictions administratives.

PORTIES DE L'OISE. — Cours de législation administrative.

BOUCHERIE-LEFFER. — Droit public et administratif.

HUART-DELAMARRE. — Dictionnaire de droit public et administratif.

DE KIL-CASTEL. — Histoire de la Restauration.

BERTHÉLEMY. — Introduction du régime parlementaire en France.

AUCOC. — Histoire du Conseil d'Etat.

DE FRANQUEVILLE. — Les institutions politiques, judiciaires et administratives de l'Angleterre.

Journaux de l'époque de la Restauration : *Moniteur*, *Journal des Débats*, *Messenger des Chambres*, *Constitutionnel*, *Gazette des Tribunaux*, etc.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

De la nécessité pour le gouvernement de la Restauration de modifier le Conseil d'Etat établi par l'Empire	1
Chap. I. — Réorganisation du Conseil d'Etat contenue dans l'ordonnance du 29 juin 1814	3
I. — Le personnel	11
II. — Traitements	15
III. — Attributions et divisions	17
Chap. II. — Réorganisation du Conseil d'Etat par l'ordon- nance du 23 août 1815	25
I. — Inspiration libérale de l'ordonnance du 23 août 1815.	26
II. — Amovibilité du personnel	28
III. — Les membres du Conseil d'Etat.	31
IV. — Les Comités	34
V. — Caractère distinctif du nouveau Conseil d'Etat .	37
VI. — Attributions	38
VII. — Adaptation de l'institution au régime consti- tutionnel	41
VIII. — Ordonnance du 19 avril 1817, les Conseils de cabinet.	42
Chap. III. — Modifications introduites par l'ordonnance du 26 août 1824.	47

I. —	48
II. — Recrutement du personnel.	50
III. — Le service extraordinaire.	55
IV. — Réduction du nombre des comités.	57
V. — Dispositions libérales.	60
VI. — Suppression du tableau annuel ; les nouveaux membres	64
VII. — Insuffisance de ces mesures	70
Chap. IV. — Changements introduits par le ministère Marti- gnac dans l'organisation du Conseil d'Etat.	72
I. — Traitements	75
II. — Service extraordinaire ; membres honoraires	77
III. — Réduction du nombre des comités.	80
IV. — Règlement intérieur.	82
V. — Personnel	85
VI. — Opinions des contemporains sur la réforme accomplie par le ministère Martignac	88
VII. — Nouveaux membres ; un article officieux	92

DEUXIÈME PARTIE

Chapitre unique. — Des attributions du Conseil d'Etat sous la Restauration	101
I. — Attributions générales du Conseil d'Etat	103
II. — Attributions accordées au Conseil d'Etat par des lois votées sous le gouvernement de la Res- tauration	107

TROISIÈME PARTIE

Des attaques contre le Conseil d'Etat sous la Restauration.	115
Chap. I. — Si l'existence du Conseil d'Etat pouvait être consi- dérée comme illégale sous la Restauration	118
I. — Les deux organisations possibles.	124
II. — De l'organisation du Conseil d'Etat par une loi.	125
III. — De l'organisation du Conseil d'Etat par une	

ordonnance :	131
IV. — De la légalité de certaines attributions du Conseil d'Etat	138
V. — Attaques d'ordre budgétaire	141
Chap. II. — Attaques contre certaines attributions du Conseil d'Etat	144
I. — Les appels comme d'abus	146
II. — Des fournitures et marchés	149
III. — Autorisation des poursuites contre les fonc- tionnaires	153
IV. — Des conflits	157
V. — De l'interprétation des lois	166
VI. — Des affaires contentieuses.	174
Chap. III. — Proposition de Gaëtan de la Rochefoucauld en vue de modifier l'organisation et les attributions du Con- seil d'Etat	179
Chap. IV. — Des autres projets de réorganisation du Conseil d'Etat	189
I. — Des adversaires de l'institution du Conseil d'Etat.	190
II. — Des partisans du Conseil d'Etat réduits au rôle de conseillers de la couronne.	167
III. — De la constitution d'un tribunal administratif composé de membres inamovibles	200
IV. —	210
Conclusion	221
Annexes. Ordonnance dn 29 juin 1814.	225
Ordonnance du 23 août 1815	232
Ordonnance du 26 août 1824	237
Ordonnance du 19 avril 1817.	246
Ordonnance du 5 novembre 1828.	249
Bibliographie	257

